# O estado como empregador de última instância

uma abordagem a partir das finanças funcionais

Guilherme da Rocha Bezerra Costa

# O ESTADO COMO EMPREGADOR DE ÚLTIMA INSTÂNCIA

## UMA ABORDAGEM A PARTIR DAS FINANÇAS FUNCIONAIS

GUILHERME DA ROCHA BEZERRA COSTA

# O ESTADO COMO EMPREGADOR DE ÚLTIMA INSTÂNCIA

4a. prova

GUILHERME DA ROCHA
BEZERRA COSTA

# O ESTADO COMO EMPREGADOR DE ÚLTIMA INSTÂNCIA

## UMA ABORDAGEM A PARTIR DAS FINANÇAS FUNCIONAIS

4a. prova

*Aos meus pais,*
*Walter e Aster.*

# Agradecimentos

A Deus, pois sem Ele nada seria possível.

À minha família, pelo incentivo e apoio irrestrito, em especial às minhas tias, Amaurile, Auristela e Francisquinha, pelos insumos investidos na minha formação acadêmica.

Aos meus amigos de todos os recantos que sempre me apoiaram, em especial a Eduardo Cação Jr., Cezar Eduardo Gonçalves, Guilherme Wendler Alves, André de Britto Obladen e Felipe Maschio.

Aos meus colegas de mestrado, em especial a Alex Nery Caetité, pelas revisões, sugestões e muitas conversas; a André Cutrim Carvalho e a Lorena Zardo Trindade, que de colegas passaram a amigos.

À banca de qualificação de mestrado, nas pessoas do prof. dr. Cláudio Dedecca, da Unicamp, e do prof. dr. Marcelo Silva Pinho, da UFSCar, que, com suas críticas e sugestões, viabilizaram a condução deste trabalho.

À UNESP, pelo apoio institucional e pelas facilidades oferecidas, e aos demais professores da instituição por terem compartilhado seus conhecimentos.

4a. prova

Aos funcionários da pós, que, em todos os momentos, foram extremamente prestativos nas minhas solicitações, em especial à Cristina.

À Capes, que viabilizou o meu mestrado.

E, finalmente, e de maneira muito especial, a meu orientador e amigo prof. Eduardo Strachman, pois, sem seu saber, paciência e dedicação, este livro não teria chegado a bom termo.

# Sumário

# Lista de tabelas

# Lista de gráficos



# Lista de figuras

# Introdução

O emprego é uma variável macroeconômica fundamental para o bom funcionamento de uma economia e de uma sociedade moderna. O estudo dessa variável pela ciência econômica é antigo, passando pelo mercantilismo, pela fisiocracia, por Adam Smith, Ricardo e Marx, entre outros, ainda nos séculos XVIII e XIX. Atualmente, quando falamos em emprego, estamos nos referindo, em geral, às ideias do início do século XX, como os estudos de Keynes.

Na *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, podemos encontrar importantes noções e conceitos sobre o emprego: por exemplo, "o volume do emprego depende do nível de receita que os empresários esperam receber da correspondente produção. Os empresários, pois, esforçam-se por fixar o volume de emprego ao nível em que esperam maximizar a diferença entre a receita e o custo dos fatores" (Keynes, 1936, p.60). Em outra passagem, Keynes (1936, p.63) resume sua teoria do emprego em oito pontos/passagens-chave, destacando três variáveis como as mais importantes, as quais definem o volume de emprego: a função da oferta agregada, a propensão a consumir e o montante do investimento.

No presente trabalho, o emprego será estudado sobretudo através da contribuição de Abba P. Lerner (1903-1982), um economista que seguiu os conceitos de Keynes no que se refere ao nível de intervenção governamental na economia necessário para um bom

funcionamento desta. Lerner aprofunda muitos dos debates trazidos à tona por Keynes (1936).

O mundo que recentemente entrou em crise por muito tempo teve como diretriz econômica o uso intenso das ferramentas ortodoxas de condução macroeconômica: baixo intervencionismo governamental, orçamento equilibrado e política monetária direcionada para as metas inflacionárias, como bem salientado por Petiffor (2008) e muitos outros. Esse cenário implica dizer que, no geral, temos baixo gasto governamental e taxas de juros mais elevadas do que em um cenário com políticas (pós-)keynesianas.

Em sentido totalmente oposto a essa visão ortodoxa, Lerner apresenta um ferramental teórico para alcançar o nível de pleno emprego, almejado, ao menos em tese, por todas as escolas de pensamento econômico. Seu diferencial está na forma de alcançar tal patamar de atividade econômica, ou seja, através dos gastos públicos[1] e de políticas monetárias corretas. Portanto, não só o gasto público deve ser aumentado na visão de Lerner. A utilidade da taxa de juros também muda. Não servirá apenas para manter estável o preço da moeda. Lerner postula a relevância das finanças funcionais não somente para combater crises, como muitos a aceitam, mas sim para ser uma política perene.

Neste sentido, vale relembrar as recentes palavras de Stiglitz (2003, p.301 e 306), que nos fala da "importância de se manter a economia tão próxima quanto possível do pleno emprego; o desemprego representa a falha mais dramática dos mercados, um desperdício de nosso recurso mais valioso. É uma responsabilidade

1 Gastos públicos bem direcionados, voltados para o desenvolvimento do país. Não faz parte do argumento de Lerner imprimir dinheiro pelo simples fato de imprimi-lo e esperar o crescimento/desenvolvimento econômico surgir. Ademais, a diferença neste sentido em relação a Keynes é a destinação do dinheiro. Enquanto para Keynes o gasto poderia ser aumentado, no limite (mas apenas teórico), de qualquer forma, para Lerner somente investimentos que gerem retornos para a sociedade além do efeito multiplicador, como forma de aquecer a demanda, são sugeridos. Isto porque, para Lerner, seu aparato de finanças funcionais é mais robusto para responder em favor da estabilidade econômica.

fundamental do governo manter o pleno emprego [...] e, o que é mais importante, a adoção de políticas macroeconômicas que sustentem o pleno emprego".

O estudo do emprego se justificaria *per se*, mas, mais ainda, quando analisamos o seu antagonista, o desemprego, o qual, nas palavras de Stiglitz, "representa a falha mais dramática dos mercados" e se tornou um mal universal. Muitas nações procuram combatê-lo, poucas com sucesso. Atualmente, segundo Wray (1998), Mitchell (1998), Lesbaupin (2004), Pochmann & Moretto (2004), Cardoso (2006) e outros, o objetivo principal das políticas fiscal e monetária é o controle da inflação, utilizando o desemprego como um resíduo inevitável, ainda que indesejado, desta busca pela estabilização de preços: "[em 1982] a inflação é reduzida para um dígito na América do Norte, Inglaterra, e muitos outros países da Europa ocidental [...] as vítimas: [...] mais de 32 milhões de desempregados nas nações da OCDE, que foi muito maior do que se antecipou e há pouca esperança atualmente para a sua rápida recuperação" (Osberg, 1984, p.111, apud Mitchell, 1998, p.2).

Agregado a isso, Lesbaupin (2004) acrescenta que o desemprego é parcialmente explicado[2] pelas inovações tecnológicas nos países mais ricos e pela baixa qualificação dos trabalhadores dos países pouco desenvolvidos. Assim, o desemprego é justificado como um resultado do progresso. Noção similar se encontra em Wray (2006a). Mas, nesse caso, o autor já explicita o real motivo do desemprego em uma alegoria com cachorros e ossos, através da qual ele demonstra que, se existirem dez cachorros e enterrarmos nove ossos, não adianta treinarmos todos os cachorros até a exaustão, pois sempre haverá um cachorro sem osso, isto é, sempre haverá alguém desempregado. Portanto, o desemprego toma forma porque existe uma demanda maior do que a oferta de emprego; em consequência, como visto anteriormente, pelo objetivo final da política macroeconômica corrente: baixa inflação.

2 Pela ortodoxia, na visão de Lesbaupin (2004).

O desemprego, portanto, não advém do progresso. Não é de responsabilidade do indivíduo. Não pode ser encarado como um resultado inevitável, algo deve e pode ser feito. Lerner propôs, como Keynes, o aumento dos gastos públicos, principalmente os voltados para infraestrutura, para combater esse mal. Ou seja, o investimento público como uma forma de gerar emprego e, como objetivo final, o pleno emprego (Minsky, 1986; Harvey, 1989; Wray, 1998; Mitchell, 1998; Mosler 1998).

Aumentar o gasto público (ou mesmo o investimento público) é quase sempre visto com ressalvas. Sendo assim, Lesbaupin (2004) analisou um período, 1945-1975,[3] em que esses gastos aumentaram em alguns países.[4] Nesse caso, o emprego esteve sempre elevado, com taxa de desemprego abaixo de 3%. O autor compara esse período com o subsequente (1975-1997), que teve baixo gasto público e, conjuntamente, taxas de desemprego cerca de três vezes maiores nos países em questão, em comparação com o período anterior.

Unindo essas duas análises, desemprego e pleno emprego (através de gastos públicos), vale destacar, para atenuar as possíveis ressalvas, que,

> [m]ais recentemente, o tema dos efeitos de longo-prazo de uma expansão fiscal foi retomado, no contexto da literatura pós-keynesiana de crescimento e distribuição de renda, por You & Dutt (1996). Esses autores apresentaram um modelo macrodinâmico pós-keynesiano no qual o consumo dos capitalistas depende não só dos lucros que os mesmos obtêm sobre o estoque de capital produtivo da economia como também da renda-juros obtida a partir dos títulos públicos que os mesmos mantêm nos

3 Nesse período, os gastos aumentaram pela adoção de políticas keynesianas. Ademais, apesar de essa época compreender o pós-II Guerra Mundial, os anos em questão são de elevado gasto público.

4 Alemanha, Inglaterra, França, Espanha e Itália, analisados por Lesbaupin. Acrescento à lista, conforme retirado do trabalho de Mitchell (1998), Austrália, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Japão, Holanda, Noruega e Suécia.

> seus portfólios. Nesse contexto, os autores mostram que se o multiplicador dos gastos do governo for suficientemente grande, então um aumento dos gastos do governo (como proporção do estoque de capital) irá resultar numa *redução* do endividamento público (como proporção do estoque de capital) no equilíbrio de longo prazo e, dessa forma, num aumento do grau de utilização da capacidade produtiva e da taxa de acumulação de capital. (Oreiro & Pereima-Neto, 2006, p.1)

Mais adiante, Oreiro & Pereima-Neto (idem, p.3), afirmam que "o multiplicador fiscal de longo-prazo é maior do que o multiplicador fiscal de curto-prazo, ou seja, os efeitos de longo-prazo de uma expansão fiscal são maiores do que os efeitos de curto-prazo dessa mesma política. Como corolário desse resultado, segue-se que o efeito *crowding out* não é válido nem a curto nem a longo-prazo, ou seja, a política fiscal é plenamente eficaz no longo-prazo".[5] Dessa forma, fundamentam a proposta de Lerner, mostrando que qualquer efeito como equivalência ricardiana não é automático, pelo contrário. Foi com a preocupação de responder às ressalvas existentes ao aumento do gasto público que Lerner propôs o aparato de finanças funcionais. É com esse mesmo cuidado que, posteriormente, Minsky, Wray e outros apresentaram seus estudos baseados nas finanças funcionais.

Assim, a motivação para um estudo sobre o emprego encontra-se na percepção corrente dos objetivos principais das políticas fiscal e monetária, as quais, para muitos, têm como finalidade principal o controle da inflação, utilizando o desemprego como um resultado inevitável, ainda que indesejado, dessa busca pela estabilização de preços, a não ser que, no longo prazo, como supõe a teoria padrão das metas de inflação, baixa inflação e pleno emprego sejam possíveis simultaneamente, por meio das políticas econô-

5 Vale destacar que os autores não defendem, explicitamente, uma política macroeconômica nos moldes de Lerner. O trabalho deles se destina sobretudo a analisar o impacto da política fiscal, a necessidade do déficit público e o impacto disso na distribuição de renda.

micas atuais, via convergência de expectativas (Bernanke et al., 1999). Partindo desse pressuposto, serão apresentadas teorias que oferecem soluções para mitigar os resultados indesejados das políticas econômicas correntemente adotadas, bem como criar novos objetivos macroeconômicos: pleno emprego sem inflação – tendo como resultado inevitável um orçamento (levemente) deficitário no curto prazo –, mas que não inviabiliza, de forma alguma, a proposta apresentada, como será visto.

Já a estrutura do texto, além desta introdução, constitui-se de três capítulos e conclusão. O primeiro capítulo trará uma revisão dos fundamentos econômicos para que um programa que objetiva o pleno emprego possa funcionar. Isso será feito analisando o estudo das finanças funcionais, de Abba Lerner (1943, 1944, 1951), e a abordagem da moeda cartalista, principalmente por Knapp (1924), Lerner (1947, 1951), Wray (1998, 2000b) e Semenova (2007).

No segundo capítulo, será traçada a fundamentação teórica dos programas que visam ao pleno emprego e que se baseiam, de uma forma ou de outra, nas finanças funcionais apresentadas no Capítulo 1. Isto será feito através dos estudos de Hyman Minsky (1986), em seu livro *Stabilizing an unstable economy*, e de Randall Wray (1998), em seu livro *Trabalho e moeda hoje*.

Já o terceiro capítulo traçará a evolução histórica de alguns programas que têm o pleno emprego como objetivo principal, a partir do século XXI, expondo suas linhas gerais. Serão analisados programas que se tornaram políticas públicas, como o National Rural Employment Guarantee Act (NREGA) indiano e o programa argentino Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, bem como uma proposta de um programa para a Tunísia nos moldes apresentados no Capítulo 2. Finalizando o capítulo, faz-se uma análise, não exaustiva, do programa Bolsa Família e do mercado de trabalho brasileiro, a fim de apresentar a proposta/alternativa nacional ao Programa Empregador de Última Instância, qual seja, um programa de renda mínima, no Brasil.

Por fim, a conclusão trará uma revisão dos três capítulos, agregando e expondo ainda mais a interdependência entre eles. Além

disso, trará uma reflexão da possibilidade de ter as finanças funcionais como base das políticas macroeconômicas vigentes, objetivo da maioria dos autores analisados neste texto. Com isso, espera-se demonstrar que a realidade atual da economia não precisa ser imutável em seu cerne. Mostrar que existem possibilidades macroeconômicas passíveis de ser aplicadas, as quais podem gerar crescimento e desenvolvimento econômico sem criar instabilidades econômicas/sociais insustentáveis, mas, pelo contrário, causar menos instabilidade do que as atuais políticas.

# 1
# Fundamentação teórica

*A problem well defined*
*is a problem half-solved.*
John Dewey

Este capítulo tem por finalidade fundamentar teoricamente o Programa Empregador de Última Instância. Programa este que será delineado, em parte, a partir do trabalho de Randall Wray (1998) e dos demais autores citados no segundo capítulo, também sendo feita uma revisão histórica, no Capítulo 3, dos programas que tinham o pleno emprego[1] como objetivo principal e final.

Inicialmente, explicar-se-á a abordagem cartalista do surgimento da moeda e o funcionamento das finanças funcionais, a partir de Abba Lerner (1943, 1944, 1947, 1951). Sobre Lerner e seu trabalho pode-se dizer, nas palavras de Colander (1984, p.1574), que "foi um expositor de talento raro e devemos a ele muito de nosso entendimento lógico elementar da teoria de Keynes. Mas a lógica elementar de uma teoria nem sempre se traduz facilmente em política

1 Pleno emprego, na acepção da expressão, conforme definida por Wray (1998), em que só existiriam desemprego voluntário e desemprego friccional de curtíssima duração.

sensata. Lerner traduziu teoria diretamente em política e ao fazer isto adicionou *insight* tanto na teoria quanto na política".

## A abordagem da moeda cartalista

Existem diferentes formas de explicar a gênese da moeda e a sua incorporação pela sociedade. Hoje se sabe, como relembrado por Carvalho (2000, p.2-4), que a moeda possui três funções: meio de pagamento, unidade de conta e reserva de valor. A abordagem tradicional afirma que a primeira função atribuída à moeda é a de meio de troca, contida na primeira função, mas também intimamente ligada à segunda função, a de medida de valor (unidade de conta). Ao substituir o escambo, isto é, a troca em espécie, a moeda teria adquirido o valor que lhe era arbitrariamente atribuído pelos mercadores e, depois, pelo Estado, em determinadas permutas de mercadorias.

Essa abordagem explicaria o surgimento da moeda, que teria sido criada pela necessidade de facilitar a troca, ou seja, nesse caso, destaca-se a função meio de pagamento como força motriz para o surgimento de um bem universalmente aceito para tal finalidade. Ao longo da história vários bens tiveram essa função: sal, fumo, açúcar, dentre outros, até chegar à adoção de metais preciosos, como ouro, prata e cobre.

Entretanto, essa crença não é unânime; Wray (1998, 2000b) e Semenova (2007), por exemplo, apontam falhas nela. Apoiados em evidências históricas,[2] argumentam que, antes mesmo de existir um bem comumente aceito nas trocas, a compra e venda (comércio) era baseada no sistema de talhas[3] ou similares, ou seja, à base de

2 Para mais detalhes, cf. Innes (1913).

3 "Talha era um pedaço de madeira quadrada de aveleira, entalhada de maneira a indicar o montante da compra ou dívida, criada quando o comprador se tornou um devedor ao aceitar um bem ou serviço do vendedor que automaticamente se tornou credor" (Innes, 1913). A talha era quebrada ao meio, para que cada agente participante da transação tivesse um comprovante desse acordo de dí-

créditos e débitos, comprovadamente utilizados na época mesopotâmica (entre o período 4000 a.C e 2500 a.C.).

Além disso, a moeda metálica só surgiu 2.000 anos após as talhas. Ademais, segundo Wray (1998, 2000b), os valores de face das antigas moedas de metais preciosos, mesmo as menos valiosas, eram muito elevados, deixando uma lacuna que permite argumentar que não podem ter sido usadas no comércio diário. Um bom exemplo é a forma mais comum de *eletro*, uma das moedas mais antigas da história,[4] na qual uma unidade tinha o poder de compra de dez carneiros. Evidencia-se assim a pouca praticidade da moeda para o uso cotidiano, tornando-se uma alternativa menos eficiente de troca em muitos casos, quais sejam, o de compra de bens diários, como comida e bebida. Tal fato contraria a definição que diz que a moeda surgiu para facilitar as trocas em geral.

Por isso, a abordagem da moeda cartalista não segue tal rumo, qual seja, a do surgimento da moeda para facilitar as trocas. A moeda, na visão cartalista, foi criada, originalmente, a fim de pagar tributos. "Já que a moeda não surge como uma mercadoria com características favoráveis, conducente para se tornar um meio de troca universal, tem que obter seu valor através de um mecanismo diferente. Moeda, como uma 'criatura do Estado' é a 'coisa' que é usada para liquidar obrigações tributárias para o Estado" (Semenova, 2007, p.3). Cabe ao Estado estabelecer o que aceita como pagamento de tributos e cobrá-lo da nação, devendo os agentes econômicos obter o que o Estado aceita para o pagamento desses tributos; é assim que a moeda é imbuída de valor.[5]

Essa percepção é corroborada pela análise anterior, na qual se afirmou que as talhas surgiram muito antes da moeda e, assim, a economia já funcionava, ao menos em certas regiões, à base de cré-

vida. Um dos mais antigos registros da utilização de talhas vem da Babilônia (Wray, 1998, p.61).

4 Surgiu no século VII a.C., na Lídia, e consistia de uma liga de ouro e prata.

5 Os tributos acabam por determinar quanto de trabalho é necessário para arcar com as exigências do governo.

ditos e débitos, com o pagamento de taxas e tributos entre estes.[6] Dessa forma, a moeda não surgiu nem teve o seu valor atribuído para facilitar a troca, e sim com a finalidade de pagar tributos, tendo seu valor estabelecido pelo tempo de trabalho necessário para arcar com o pagamento desses tributos.

Acredita-se, portanto, que a moeda surgiu para servir de incentivo a que determinadas quantidades de trabalho sejam destinadas ao Estado soberano, evitando-se a escravidão e estimulando um trabalho mais produtivo, a fim de reduzir a parcela relativa destinada ao Estado. Na verdade, então, é ao estimular o trabalho em prol do Estado que a moeda ganhou/ganha seu valor, através do número de horas de trabalho necessárias para se pagar tributos ao Estado (Semenova, 2007; Wray, 2000b).

A diferença de abordagens refere-se a como a moeda passa a ser aceita dentro da sociedade: ao passo que na visão tradicional a moeda passa a ser aceita devido à função precípua de meio de pagamento, e, assim, apenas como facilitadora de trocas entre agentes econômicos, a teoria da moeda cartalista busca mostrar que a moeda é aceita pelos agentes pela necessidade que estes têm de pagar obrigações com o governo ou outros agentes, ou seja, os defensores dessa teoria têm a função unidade de conta como a genitora da moeda.

> O Estado moderno pode tornar moeda amplamente aceita qualquer coisa que escolher e estabelecer seu valor desconectado de qualquer bem, mesmo do tipo mais formal [...] se o Estado estiver disposto a aceitar a moeda proposta como meio de pagamento de tributos e outras obrigações, o truque está feito. Todos aqueles que têm obrigações com o Estado estarão dispostos a aceitar pedaços de papel com os quais podem saldar as obrigações e todas as outras pessoas estarão dispostas a aceitar esses pedaços de papel, porque sabem que os pagadores de tributos, etc., irão aceitá-los, por sua vez. (Lerner, 1947, p.313)

6 As talhas também eram utilizadas pelo Estado, tendo sido utilizadas para o pagamente de taxas e tributos.

Wray (2000b, p.12) aprofunda essa passagem de Lerner ao afirmar que o valor real da moeda cartalista depende de quão difícil é obtê-la. Wray passa a explicar e justificar assim a importância do Programa Empregador de Última Instância conjuntamente com o ferramental de finanças funcionais:[7] "se o Estado simplesmente entregar HPM,[8] seu valor seria próximo a zero, já que qualquer um poderia pagar suas dívidas tributárias simplesmente pedindo HPM. Por outro lado, se o Estado requer uma hora de trabalho duro para obter uma unidade de HPM, então esta unidade 'valeria' uma hora de trabalho duro".

A evolução desse pensamento a respeito da moeda cartalista, ao longo da história, pode ser visto através de Wray (1998), que se baliza, fundamentalmente, em três autores: Smith, Friedrich Knapp e Keynes.

Smith, um autor do século XVIII, apontava, segundo Wray (1998, p.41), que, "se um papel-moeda cujo resgate é incerto é aceito em pagamento de tributos e se não é emitido em excesso relativamente à obrigação tributária, então ele pode não se depreciar relativamente à moeda em espécie".

Essa análise vai no sentido oposto à visão tradicional. Na visão tradicional, a moeda e seu estoque/fluxo não têm forças para alterar variáveis outras que não os preços, sendo uma variável do lado monetário da economia. Na abordagem de Smith, a moeda, apesar de influir nos preços, não age de forma danosa aos preços caso exista em curso uma política fiscal adequada. Além disso, Smith (apud Wray, 1998) defende que os preços e o valor da moeda podem ser controlados/ajustados através da política fiscal, sendo o valor da moeda proveniente das obrigações tributárias, ou seja, da escassez de moeda em conjunto com a preferência pela liquidez resultante das obrigações com os tributos.

Seguindo a linha cronológica dos três autores citados, Knapp (1924) foi aquele que mais discorreu sobre o tema. No início do sé-

7 A ser visto no próximo capítulo.

8 Hot Powered Money.

culo XX, quando escreveu *The state theory of money*, seu texto era o oposto da visão tradicional, a metalista, "de acordo com a qual o valor da moeda deriva do valor do padrão metálico adotado" (Wray, 1998, p.43). Por seu texto ter sido escrito antes da existência de uma força consolidada oposta ao *mainstream,* o autor cria diversas definições e alegorias de difícil compreensão. Entretanto, como é um importante marco histórico na evolução do pensamento sobre a moeda cartalista, merece ser analisado.

Knapp (1924, p.1-2) começa seu livro afirmando que a numismática não pode explicar a moeda e suas relações/usos/surgimento, pois ela somente estuda sua forma final, material, enquanto a "alma da moeda", expressão usada por ele, reside na conduta legal que regula seu uso: a "moeda é uma criatura de lei" (Knapp, 1924, p.1). O objetivo final de Knapp é, nesse momento, estabelecer onde e como se encaixam a moeda metálica e o papel-moeda,[9] ou seja, redefinir a moeda fora do metalismo. Para isso, o autor passa a definir: meios de pagamento, unidade de valor e *exchange-commodity.*

O dilema de Knapp é simples: um metal precioso, desde que regulamentado pelo Estado, é uma *exchange-commodity* e um meio de pagamento ao mesmo tempo, o papel-moeda não. Para Knapp, o papel-moeda (por exemplo, a libra), atrelado a um metal precioso (ouro), não é uma *exchange-commodity,* pois só serve como meio de pagamento e a sua unidade de valor é uma libra arbitrária, não o tipo de libra na qual os pagamentos são feitos.

Além de não poder servir como *exchange-commodity*, Knapp não achava que o papel-moeda tivesse um valor ínfimo em relação a um metal precioso, ou seja, diferente dos metalistas, não via o papel-moeda como uma unidade de valor de um dado metal. Enquanto os metalistas defendiam o valor ínfimo em ouro que uma libra (pedaço de papel) valia, Knapp procurava uma forma diferente de definição. Ele queria definir a unidade costumeira de meio de pagamento, o que acreditava ser impossível para os metalistas. As-

9 Na época, ainda atrelado a um metal precioso, também na análise de Knapp.

sim, passa a analisar as dívidas adquiridas e suas diferentes formas de pagamento, na tentativa de estabelecer a finalidade da moeda metálica e do papel-moeda.

Tal análise fez Knapp cunhar duas novas definições: dívida nominal e dívida real. A dívida real, segundo Knapp (1924, p.12-9), ocorre quando o devedor deve saldar o credor de forma *authylic*,[10] ou seja, uma dívida a ser paga em trigo se puder ser saldada em trigo, o que faz a dívida, nesse caso, ser real. Portanto, como a dívida não é paga com meio de pagamento, mas com *exchange-commodity*, o valor não muda, no caso, o peso do material. Se a dívida foi adquirida por duas toneladas de trigo, ela será paga em montante igual, desde que a lei de aceitação do material como *exchange-commodity* não mude. Caso a lei mude e outro material passe a ser considerado no lugar do antigo para o pagamento da dívida, essa dívida passa a ser nominal, pois depende de conversões para ser estabelecida e, às vezes, de tempo/trabalho para ser angariada. Tendo seu valor mudado, mesmo que infimamente, deixa de ser dívida real.

No caso de dívidas *lytric*,[11] elas sempre serão dívidas nominais, pois a moeda e suas várias (sub)unidades de valor podem deixar de ser um meio de pagamento. Somente essa possibilidade torna nominais as dívidas contraídas em unidades de valor comparativas desse meio de pagamento.

Depois dessa análise inicial, Knapp trata de meios de pagamento cartais.[12] Para Knapp (1924, p.25-6),

> nós observamos o fato de que na sociedade humana uma mercadoria definida, ou, mais precisamente, um material definido, se

10 Palavra sem tradução, pois não há definição nos dicionários de língua inglesa, mas que, para Knapp, significa que um material que possa ser medido de forma física é considerado e aceito como *exchange-commodity* (ouro, prata, trigo, milho, etc.).

11 Palavra também sem tradução, mas que significa um material que se imbui de valor através da comparação com um meio de troca universalmente reconhecido. Exemplo: papel-moeda atrelado ao ouro.

12 Tradução minha para a expressão criada por Knapp: *chartal means of payment*.

> transforma em meio de pagamento. Então, vimos que a noção de meios de pagamento não fica presa a um material específico. Assim, o conceito meios de pagamento é libertado da natureza real do material. [...] Isto é o mais profundo que alguém pode chegar examinando o autometalismo. A unidade de valor não é mais, sem dúvida, "real". [...] Dívidas em unidades de valor – dívidas *lytric* – são dívidas pagáveis com o material usado para o pagamento no passado, mesmo que elas tenham sido contraídas em outro material. [...] Através do autometalismo não existe outro meio de pagamento que não o metal. Enquanto esse metal for *per se* meio de pagamento, o papel-moeda ainda não passou a existir.

Podendo chegar somente até este ponto através do autometalismo, Knapp (1924, p.22-32) procura uma nova forma de rotular a moeda e suas características, encontrando na palavra *morfismo* o que procurava. Knapp identifica que quando algo, seja o que for, é definido por lei como moeda, ele se transforma em moeda. O autor vai mais longe do que identificar a moeda estabelecida pelo Estado, utilizando-se também do exemplo da senha[13] recebida quando deixamos um casaco em algum estabelecimento comercial. Essa senha, com seu valor intrínseco sendo irrelevante, serve como meio de pagamento, que nos dá o direito de reaver nosso casaco.

Expandindo esse exemplo para o da moeda cunhada pelo Estado, e tendo cada Estado sua moeda (morfismo), Knapp procura estabelecer uma palavra para designar essa forma física de meio de pagamento que tem a forma de *token* (símbolo). Encontra a palavra latina *charta* e transforma-a em adjetivo: *chartal*. "Cartalismo, então, é simplesmente o uso, de acordo com uma proclamação, de certos meios de pagamento que têm uma forma visível" (Knapp, 1924, p.35). Em outras palavras, no metalismo, uma moeda de 50 g de ouro vale 50 g de ouro e deve pesar 50 g de ouro; já no cartalismo, a moeda é estabelecida por lei, seja essa moeda qual for, e seu valor advém da dificuldade de obtê-la.

13 Pedaço de papel, ou outro material, com algum símbolo.

A importância dessas definições, para Knapp (1924, p.38), é a possibilidade de responder à pergunta: o que é dinheiro? "Dinheiro sempre significa um meio de pagamento cartalista. Todos os meios de pagamento cartais nós chamamos de dinheiro. A definição de dinheiro é, portanto, 'um meio de pagamento cartal'." Ou seja, a moeda cartalista, através dessa visão de Knapp, pode ser vista desde o tempo das talhas analisadas por Wray e Semenova, quando *tokens* (símbolos) faziam parte do cotidiano social na forma de talhas, com a função única de pagar dívidas/tributos. Isto porque "a forma cartalista não proíbe o uso de materiais custosos para fazer o meio de pagamento, mas, por outro lado, não o requer. O cartalismo torna o conceito de meios de pagamento independente do material. A forma cartal é a estrutura maior na qual podem ser colocados os meios de pagamento, sejam feitos de metais preciosos ou de material mais pobre" (Knapp, 1924, p.40).

Já Keynes (1936, p.6-7, apud Wray, 1998, p.50), começa a tratar a moeda da seguinte forma: "Knapp aceita como 'moeda' – exatamente o que penso – qualquer coisa que o Estado se comprometa a aceitar em seus guichês de pagamento, seja ou não declarada de curso legal entre os cidadãos". Keynes opõe-se, portanto, segundo Wray (1998, p.50), à visão tradicional de surgimento da moeda como facilitadora de troca: "como Knapp, a análise de Keynes vai além das leis de curso forçado para identificar a 'aceitação' pelo Estado como a chave para determinar o que servirá como moeda". Nesse mesmo sentido estarão as análises de Lerner (1951), Minsky (1986), Wray (1998) e outros.

A importância dessa passagem de Keynes, apesar de não acrescentar nada à teoria da moeda cartalista, mostra que o principal economista do século XX é um adepto dessa vertente do surgimento da moeda.

Assim, a evolução dessa linha de pensamento conduziu ao desenvolvimento da teoria cartalista, chamada por Wray (2000b) de *neo-chartalist* (novo-cartalista), a qual diz que

> a ideia central da visão alternativa[14] é que o valor do dinheiro é baseado no poder da autoridade emissora, e não por qualquer metal precioso incorporado ou que lhe sirva de suporte. Portanto, cartalistas conferem um papel fundamental ao Estado na evolução e uso do dinheiro. Para a maior parte, essa evolução não está associada à redução de custos de troca de transações. Pelo contrário, a evolução da moeda está associada às necessidades de o Estado aumentar seu poder de comandar recursos através da monetização de seus gastos e poder de tributação. Assim, moeda e política monetária estão intrinsecamente associadas à soberania política e autoridade fiscal. (Wray, 2000b, p.3)

Essa diferente abordagem de moeda traz implicações importantes para o modo de se entender a economia. Se o governo, segundo Wray (1998, 2000b, 2006), tem a capacidade de influir diretamente no valor da moeda, através dos tributos que cobra da sociedade – ao manter relativamente escassa a quantidade de moeda disponível –, ele necessitará do dinheiro da população para manter essa escassez relativa, ao mesmo tempo em que a sociedade necessitará da moeda estabelecida pelo governo para arcar com suas obrigações. "Isto significa que o governo pode 'comprar' qualquer coisa que esteja à venda com seu dinheiro, apenas pelo fornecimento desse dinheiro" (Wray, 1998, p.38). Tendo isso em mente, muda-se a função das políticas monetárias e fiscais. A primeira teria como objetivo fixar as taxas de juros, enquanto a segunda passaria a ter a finalidade precípua de aumentar ou diminuir a estabilidade do valor da moeda, pela manutenção da moeda (e/ou de outros passivos emitidos pelo governo) em níveis relativamente escassos (Keynes, 1936, cap.17). Com esses determinantes acima, Lerner (1943, p.313) direciona sua análise à noção de que "depressão somente ocorre se o volume de moeda gasta for insuficiente. Inflação somente ocorre se a quantidade de moeda gasta for excessiva".

14 Visão cartalista.

Portanto, é de responsabilidade do governo o bom andamento da economia (Minsky, 1986), seja evitando inflação indesejada ou impedindo/atenuando uma recessão utilizando o controle que detém sobre a moeda. O controle do governo sobre a moeda, segundo Lerner (1943), não se restringe à sua capacidade de criá-la para a sociedade; o governo possui também a capacidade de manter estável seu valor. Os fatores fundamentais para manter o valor da moeda "estão na determinação das taxas de salário e na determinação das taxas de *mark-up* dos preços de venda sobre os custos" (Lerner, 1943, p.314-5).

Essa crença do surgimento da moeda como facilitadora de trocas levou à criação de falsos paradigmas acerca da importância da moeda nos dias de hoje.[15] Para o *mainstream*, a moeda é um véu, que permeia o lado monetário e não a parte real da economia. Já os adeptos da teoria cartalista apontam para sua importância no lado real da economia, com os seus impactos imediatos sobre a relação entre Estado e nação. Essa mudança nos leva a propostas de políticas macroeconômicas (tanto fiscais quanto monetárias) bastante diversas das usuais.

Apesar de ser consensual a procura pelo pleno emprego pelas diversas escolas econômicas, as amarras criadas e as inevitáveis perdas advindas da visão tradicional da moeda são importantes e não devem ser relegadas ao segundo plano. A teoria da moeda cartalista fundamentou os conceitos de Lerner em seu aparato das finanças funcionais, bem como influenciou Keynes, Minsky, Wray e outros em seus trabalhos.

## Introdução às finanças funcionais

Essa teoria tem como seu principal proponente Abba P. Lerner (1903-1982), o qual, como salientado no tópico anterior, propõe

15 Não é defendido aqui que a moeda não facilite as trocas, mas sim que não foi por esse motivo que ela surgiu, ou que ganhou valor perante a sociedade.

que o governo influencie a economia, para que esta não "sofra" de inflação ou recessão danosa, utilizando-se tanto da sua capacidade de gastar como de efetuar políticas monetárias (Minsky, 1986; Chick & Dow, 2002), tendo como objetivo final alcançar o pleno emprego e, ao mesmo tempo, índices reduzidos de inflação.

Essa percepção de Lerner (1941, 1943, 1951) sobre as variáveis antes mencionadas está intimamente ligada a um maior controle das oscilações dentro dos ciclos de negócios da economia. Em um artigo de 1941, "The economic steering wheel", Lerner discorre sobre o frequente fato de os governos não terem maior controle sobre as bruscas variações econômicas que resultam em inflação ou crise econômica e sugere a variável gastos do governo como forma de manter menos acentuadas as oscilações dentro do ciclo.

Lerner (1941) defende, então, a necessidade de o governo ser o mantenedor do bom andamento da economia. Utiliza-se de uma alegoria para justificar suas afirmações: imagine um carro sem volante trafegando em uma estrada construída para levar o carro do ponto A ao ponto B. Em vez de nós dirigirmos o carro com o volante, nessa alegoria, cientistas criaram uma pista especial que garante que o carro não saia da estrada e que, ao mesmo tempo, esses cientistas estudam constantemente formas de aperfeiçoar a pista. Lerner (1941) nos diz que o objetivo do estudo dos ciclos de negócios é exatamente este: melhorar a "pista econômica" através dos estudos dos motivos de ainda existirem acidentes na pista, a fim de que não exista a necessidade de um condutor ao volante, no caso, o governo, dirigindo a economia com a finalidade de sair do ponto A e chegar ao ponto B. Caberia, dessa forma, essencialmente às forças do mercado (a pista) nos conduzir pelo percurso. Entretanto, para Lerner (1951, p.307), "não necessitamos saber nada além de que as depressões são causadas por gastos insuficientes e a inflação por excesso de gastos para saber o que precisa ser mudado para prevenir inflação e depressão... É mais importante prevenir os ciclos de negócios do que os explicar".

Para isso, Lerner propõe um condutor ao volante, o governo, mas com uma postura sobre seus gastos diferente da usual, para

que, assim, possa alcançar um melhor funcionamento da economia. Vale ressaltar que não é proposta uma política inflacionária, pois a primeira lei das finanças funcionais é de que o "gasto total pode ser mantido no nível requerido, o qual será suficiente para comprar os bens que podem ser produzidos por todos aqueles que querem trabalhar, e ainda não suficiente para gerar inflação por demandar (a preços correntes) mais do que pode ser produzido" (Lerner, 1943, p.40).

Essa mudança de postura com relação a gastos públicos, em Lerner (1951), tem impacto sobre os determinantes da atividade econômica. Nesse caso, ele se refere ao montante gasto em bens e serviços que podem ser produzidos, sendo que o aumento de gastos (do patamar atual, tradicional, para um no qual o governo intervenha mais na economia) tem efeito direto sobre a oferta desses bens e serviços, enquanto a oscilação causada no nível de preços, se ocorrer, será somente temporária.[16] Outro importante fator considerado por Lerner (1951) é que um aumento dos gastos, quando não existe maneira de aumentar a produção/oferta (ou seja, em uma situação de pleno emprego), gerará oscilação no nível de preços não temporária, diferente do que foi visto acima,[17] quando a oferta pode ser aumentada.

Utilizar-se, segundo Lerner (1943), de tal instrumental para controle da inflação e crescimento pode gerar déficit público, mas este é um fator menos determinante para continuar ou não com a

---

16 O efeito de uma mudança nos gastos é gerar um impacto no estoque dos vendedores. Em caso de uma redução nos gastos, os produtos se acumularão ou ficarão mais tempo nas estantes. O vendedor pode combater isso com uma redução de preços ou pode deixar seu estoque aumentar esperando que os preços normais retornem e suas vendas se regularizem. Independente da decisão de como enfrentar essa redução dos gastos, a sua demanda ao seu fornecedor se reduzirá, diminuindo o produto do fornecedor e, conseqüentemente, o número de trabalhadores necessário para a produção. Assim, essa diminuição dos gastos resultará em uma redução na oferta e, caso os preços tenham mudado no começo, voltarão a subir quando a oferta se igualar à demanda novamente. Ocorre o efeito inverso nessa cadeia de eventos quando os gastos aumentam.

17 Um aumento nos gastos gerará um aumento de demanda que, não podendo ser contrabalançado pela oferta, causará um aumento de preços.

política mencionada. O mais importante é manter uma taxa de gastos em um patamar que não gere nem inflação, nem desemprego. Ademais, como visto antes, no longo prazo, a sustentabilidade das finanças públicas, a fim de manter razoavelmente estável o valor da moeda, é um dos objetivos da política econômica (Kregel, 1985, 1998; Wray, 1998).

A pergunta "natural" que emerge neste momento é: de onde sairá o dinheiro para esse aumento dos gastos? A resposta repete-se em Lerner (1941, 1943, 1951), Minsky (1986), Wray (1998), dentre outros: basicamente, "imprimindo mais dinheiro". Lerner (1951, p.8) acrescenta quatro fatores importantes às demais explicações presentes nesta seção: 1) um aumento no montante de dinheiro não tem necessariamente relação direta com inflação; 2) esse aumento no montante de dinheiro na economia não é importante, a menos que crie um aumento de gastos por parte de algum agente; 3) um aumento nos gastos é o que se faz necessário para aumentar o emprego na economia; 4) como visto anteriormente, se o aumento de gastos for realizado enquanto for possível aumentar a oferta da economia, não se incorrerá em elevação permanente do nível de preços.

Entretanto, devem-se ter em mente algumas considerações, segundo Lerner. Será bem possível que o governo sofra déficits por um período (mesmo longo), mas isto não deve gerar dano ou perda para a sociedade, desde que as propostas de finanças funcionais continuem a ser aplicadas para manter o nível de emprego elevado e a inflação controlada, porque a aplicação empírica dessa teoria tende, no longo prazo, a um orçamento sustentável, com alto nível de emprego e baixa inflação, dada a elevada atividade econômica, com maior arrecadação, menores gastos com desempregados, etc.[18]

Além do déficit governamental, outra variável afetada diretamente pelo aumento da moeda, segundo Lerner (1941), é a taxa de juros. Isto se dá pela maior disponibilidade de dinheiro, advinda do aumento dos gastos do governo, para os tomadores de empréstimos. Como existe mais dinheiro na economia, não é lucrativo

18 Maiores detalhes sobre isto serão dados no decorrer do capítulo.

deixá-lo "parado" (entesourado), ainda mais que há uma tendência à queda da taxa de juros e a um consequente aumento do preço dos ativos: portanto, melhor é emprestar o quanto antes esse dinheiro ou comprar papéis que rendam juros. Portanto, com essa maior quantidade de dinheiro na economia, a taxa de juros declinará, devendo acarretar um aumento nos investimentos, pois projetos que não eram lucrativos devido à taxa de juros anterior passam a sê-lo.

Caso esse aumento nos investimentos se mostre indesejado, o governo pode intervir e aumentar essa taxa de juros, amparado pela segunda lei da regulação do emprego, que diz que "o governo deve manter a taxa de juros que induz a taxa de investimento ótima, tomando emprestado dinheiro quando a taxa de juros for muito baixa e emprestando (ou recomprando empréstimos) quando a taxa de juros for muito alta" (Lerner, 1951, p.10-1).

As duas leis apresentadas por Lerner seriam o volante da economia, na alegoria apresentada anteriormente. São essas as diretrizes necessárias para que a economia possa percorrer seu caminho sem oscilações acentuadas do ciclo dos negócios. Porém, o funcionamento básico das finanças funcionais requer um aprofundamento das variáveis envolvidas para seu entendimento completo.

## As variáveis das finanças funcionais

Emprego, gastos, consumo, renda, investimento e taxas de juros: são essas as variáveis para as quais se deve ter mais atenção, quando tratamos do funcionamento das finanças funcionais. Sobre a primeira variável, pode-se dizer, seguindo Lerner (1951), que, para um agente econômico encontrar emprego, é necessário alguém disposto a contratá-lo. Para que tal fato ocorra, é necessário que o contratante tenha perspectivas de rendimentos positivos em relação à compra do que será ofertado, fato que também determinará a quantidade de pessoas que se irá empregar (Keynes, 1936, Cap.3).

Quanto se espera vender e, assim, quantas pessoas serão empregadas para produzir essas mercadorias e serviços, depende dos gas-

tos correntes e futuros da população (pessoas físicas e jurídicas), bem como do governo (Keynes, 1936). Lerner (1951, p.48) está preocupado com o nível geral de emprego na economia. Seu aparato, das finanças funcionais, não está direcionado para a resolução dos problemas de um setor específico, portanto não se preocupa com o nível de emprego ou com o quanto é consumido ou gasto em determinados setores. Sua preocupação é com o desempenho dessas variáveis para a economia como um todo. Isso implica dizer que o nível de emprego depende de quanto é gasto na economia como um todo, em todos os bens e serviços produzidos por ela e não em quanto é gasto na compra de um produto específico em detrimento de outro.

> O nível geral de emprego depende, assim, da taxa total em que a moeda está sendo gasta na compra de todos os serviços e bens produzidos correntemente. Uma política de pleno emprego precisa, portanto, consistir de medidas para alcançar e manter a taxa apropriada de gasto total de moeda. (Lerner, 1951, p.48)

O que, então, determina o gasto na economia, já que essa variável é de vital importância para o nível de emprego, é, segundo Lerner, o consumo e o investimento: consumo das famílias, investimentos do setor privado, e a ação do governo em ambas as variáveis.[19] Como o que é analisado é o fluxo de gastos e não o estoque de moeda na economia, é possível dizer que esse fluxo é composto por investimento e consumo, em uma economia fechada (ou com saldo zero na balança de transações correntes) e com finanças públicas igualmente "equilibradas". Sendo assim, "o nível de emprego depende da taxa total de gastos e a taxa de gastos consiste de [...] consumo e investimento" (Lerner, 1951 p.61).

Pode-se, consequentemente, afirmar, através de Lerner, que os gastos totais compõem-se de investimentos, consumo, gastos do

19 Lerner ainda incorpora "investimento das famílias", a qual foi agregada a investimentos do setor privado.

governo (em uma economia com governo) e exportações e importações (em uma economia aberta); e que, entre empresas, governo e famílias, a variável agregada que detém maior peso nos gastos são as famílias (consumo, portanto). Então,

> o ganho de renda é idêntico à venda de serviços ou de bens que incorporam tais serviços. Mas nada pode ser vendido a menos que tenha alguém que gaste dinheiro na compra do que está sendo vendido. O ganho de renda é ele mesmo dependente do gasto. (Ibidem, p.64)

Desse modo, temos a tautologia de que renda e gastos são iguais; porém, de acordo com o princípio da demanda efetiva, são os gastos que geram a renda, e não o inverso. No entanto, podemos adicionar que uma parte dos gastos tem uma conexão não fixa com a renda recebida, vale dizer, o consumo equivale *ex post* a uma parcela da renda ganha dos consumidores, tomados individual ou agregadamente (e, portanto, também como multiplicador *ex post*, individual ou agregado). Lerner (1951), então, assim como Keynes (1936), aponta a relação entre a renda e o consumo, chamando-a de propensão a consumir.[20] Sabendo-se a renda e a propensão a consumir de um indivíduo, ou mesmo de uma nação, torna-se possível descobrir o consumo, uma das variáveis importantes apontadas pelo autor para entendermos as finanças funcionais, a partir de certo nível de investimento e/ou renda, supondo-se que essa propensão permaneça razoavelmente estável. Neste ponto, retorna-se à tautologia anterior, isto porque o consumo depende da renda, enquanto a renda se iguala aos gastos. O consumo médio, portanto, só pode aumentar se a renda aumentar ou, em menor escala, com um aumento na propensão a consumir. Já a renda só irá aumentar com um aumento dos gastos totais realizados na economia.

Assim, o investimento pode tanto ser adicionado diretamente à renda quanto via seus efeitos sobre o consumo, através do mecanis-

---

20 Percentagem da renda destinada ao consumo.

mo "multiplicador", em que um investimento adicional gera um pouco mais de renda que deve gerar um pouco mais de consumo, em um pequeno ciclo que, no fim, será maior do que a simples adição de investimento (inicial) à renda. Adicionalmente, a diferença entre renda e gastos que define o investimento será também igual à poupança, como em Keynes. Lerner explica também:

> [o] montante realmente poupado nunca pode ser diferente do montante realmente investido. Existe um nível de renda no qual esse montante de poupança está em sintonia com a propensão para poupar. Este será o nível que a renda nacional tenderá a alcançar. (Ibidem, p.77)

Agora pode-se estabelecer a quinta variável mencionada no início desta subseção, o investimento. Para Lerner, essa variável é caracterizada por gastos que não são imediatamente consumidos, como a compra de máquinas ou a composição de estoque. Assim, qualquer fator que influencie os gastos em bens de consumo não imediatos é um determinante do investimento. Como dito anteriormente, essa variável é influenciada pelo setor privado e pelo governo. Entretanto, ambos dependem de benefícios futuros e custos presentes para determiná-lo. Sabemos que esta dependência está intimamente ligada às expectativas dos investidores sobre o futuro da economia, bem como a elementos técnicos (a possibilidade da existência de máquinas mais avançadas em um futuro não muito distante, ou postergar os investimentos o máximo possível). Entretanto, segundo (Lerner, 1951, p.90), "o governo pode investir em projetos não lucrativos, porém socialmente benéficos", e mais: o governo pode melhorar as expectativas sobre o futuro com tais investimentos não lucrativos.

Também há o setor privado, que, pelo fato de as expectativas dos agentes estarem ligadas ao futuro, dependem de outra variável econômica, os juros, que, em certa medida (considerando também a política monetária), são uma resposta às incertezas do tempo distante, proporcionando-nos uma medida da preferência pela liqui-

dez dos credores (potenciais). Os juros são um dos determinantes na decisão dos investidores de tomarem empréstimos ou não, a fim de investirem ou não e, como consequência, aumentarem ou não a renda total, gerando assim mais ou menos emprego (Lerner, 1951; Keynes, 1936, cap.17). Isto porque, se o investidor tomar emprestado para poder investir, ele terá que obter retornos futuros suficientemente elevados para manter a empresa e pagar os juros do empréstimo, saldando sua dívida e, quanto maiores os juros, maiores terão que ser esses benefícios futuros. Caso o dinheiro seja próprio, existe a possibilidade de não investir, para emprestar e ganhar os juros para si.

> Um caminho alternativo para chegar à solução é dizer que, já que a poupança deve ser igual ao investimento, a renda continuará aumentando até alcançar o nível em que as pessoas querem poupar tanto quanto está sendo investido. [...] O público irá, portanto, aumentar seu consumo em uma tentativa de reduzir sua poupança ao patamar indicado por sua propensão para poupar (que é somente outro aspecto da propensão a consumir). O efeito no aumento do gasto é, entretanto, não reduzir a poupança total [...], mas aumentar a renda total. (Lerner, 1951, p.94)

Portanto, de um lado, temos o governo, que pode investir sem as amarras da necessidade de busca pelo lucro, da qual, no geral, o setor privado, por outro lado, não pode abrir mão. Com Lerner evidencia-se que um gasto do governo com finalidade social, como a construção de um porto, pode gerar expectativas positivas no presente para o setor privado, estimulando-o a investir, ajudando o governo a aumentar o investimento total, e, assim, gerando impacto na renda e no emprego, por meio do processo multiplicador e até mesmo gerando, por esse meio, aumentos posteriores das receitas tributárias.

O papel do investimento é, assim, fundamental para o bom andamento da economia. Sendo o investimento uma variável sobre a qual o governo pode influir, Lerner propõe uma maior/melhor uti-

lização dessa variável pelo governo, com a finalidade de aumentar o nível geral de emprego na economia, também através do seu impacto sobre o consumo.

Resta determinar a taxa de juros, a fim de compreendermos melhor o investimento (atrelado à propensão a consumir *ex ante*, isto é, como expectativa tanto para investimento e renda quanto para consumo) e com isso o impacto do investimento sobre a renda e o volume de emprego. Lerner (1951) explica a taxa de juros como sendo o preço cobrado sobre o dinheiro emprestado, que se estabelece na esfera dos empréstimos de moeda, sendo essa variável "ajustada" pelo desejo dos tomadores de empréstimos de contrair empréstimos e pela disposição dos emprestadores em concedê-los.[21] Para Lerner (1951, p.114), "a taxa de juros é determinada pela oferta de moeda disponível e a quantidade de moeda que o público quer manter em seus *cash-balances*".

Trata-se, portanto, de uma teoria que leva em conta a preferência pela liquidez e o *cash-balance* dos agentes econômicos, a qual, de um lado, tem o governo (banco central) ofertando uma quantidade de moeda (um estoque de moeda) que pode ser influenciada pelo setor privado, por exemplo, pela pressão por maior oferta e/ou pelo crescimento dos empréstimos pelo setor bancário. Do outro lado, há os outros agentes, demandando moeda, devido a sua preferência pela liquidez: o encontro dessas forças, como em Keynes (1936), determina a taxa de juros. Para Lerner (1951), nem poupança nem investimento são fatores relevantes para a determinação da taxa de juros, mas sim o que os agentes econômicos tentam fazer com seus *cash-balances*.

Para Lerner, o ajuste se dá dessa forma porque os agentes econômicos, como frisado, tentam mudar seu *cash-balance.* Já que não se pode mudar a quantidade de moeda na mão dos agentes sem aumentar a quantidade de moeda em circulação na economia, o que

21 A mecânica do ajuste será que, quando o desejo de tomar emprestado (demanda) for maior do que a disposição de conceder empréstimos (oferta), a taxa de juros aumentará até o ponto em que essas forças se equivalham e, quando a oferta for maior que a demanda, a taxa de juros cairá.

flutua é a taxa de juros, dado o que os agentes tentam fazer com seus *cash-balances* e sua preferência pela liquidez. Torna-se, portanto, mais claro por que Lerner (1951) afirma que a taxa de juros é determinada quando a força "demanda por liquidez" for igual à quantidade de moeda disponível na economia, em vez de simplesmente dizer que a taxa de juros é determinada pelas forças demanda e oferta de moeda.

Uma figura extraída de Lerner (1951, p.137) pode ajudar a visualizar as relações das variáveis[22] tratadas na Figura 1.
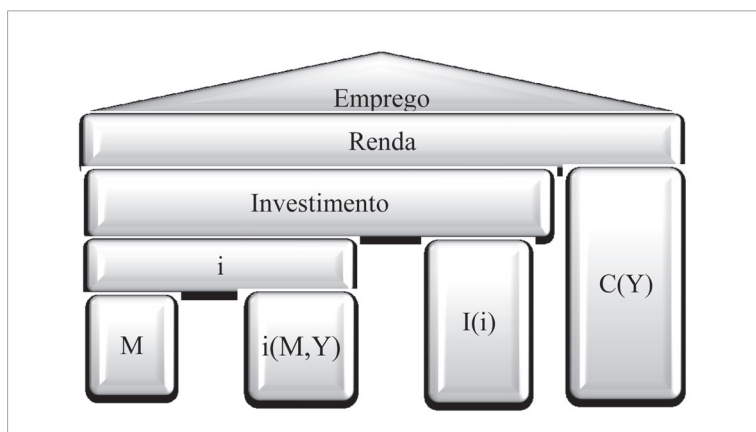
Figura 1 – Relação das variáveis em finanças funcionais

Vale destacar nessa figura, assim como Lerner o fez, que a estrutura representada tem três das quatro variáveis que sustentam toda a teoria, não independentes. Muito pelo contrário, são variáveis que dependem, e muito, de outras funções da própria estrutura. As relações entre as variáveis descritas são necessárias para o entendimento da quantidade de gastos adequada, em uma econo-

22 Nas quais incluiríamos as expectativas, tanto em I(i) quanto em i(M,Y), a fim de diferenciar ainda mais as ideias de Lerner (a despeito de elas estarem em nível esquemático, na Figura 1) de qualquer versão das teorias tipo IS-LM.

mia, para gerar uma produção suficiente que corresponda a um determinado nível de renda ou produto esperado, capaz de aumentar ou manter um alto índice de emprego – no limite, como neste texto, o pleno emprego.

Agora que foi explicada uma série de relações entre variáveis, pode-se dizer, segundo Lerner (1951, p.122), que:

> O volume de emprego depende do total de moeda gasta na produção de bens e serviços como um todo. Gastos totais consistem de [consumo e investimento]. O consumo depende principalmente da renda e o consumo é expresso pela fórmula que chamamos de propensão a consumir. O investimento depende dos custos presentes de fazê-lo – da oportunidade de investir, por um lado, e da taxa de juros, pelo outro. Finalmente, a taxa de juros é determinada por sua interação entre o estoque de moeda disponível para o público reter e o grau em que o público quer reter sua riqueza na forma de *cash balances* líquidos – sua preferência pela liquidez. Com essa série de relações podemos começar... e construir uma explicação para a determinação do volume de emprego.

## Finanças funcionais

O perfeito funcionamento das finanças funcionais, em conjunto com o desejo político para isso, pode levar a economia a um maior volume de emprego, até mesmo ao pleno emprego. Isto porque, se o nível de emprego estiver abaixo do desejável, basta, segundo Lerner, aumentar os gastos (que gerem consumo ou investimento, tanto governamental quanto privado) para aumentar o número de pessoas empregadas. Cabe salientar, uma vez mais, que essa teoria não se esquiva de um potencial grande problema: a instabilidade de preços.

Assim, se na economia estiver ocorrendo inflação é porque existe um excesso de gastos e uma intervenção governamental nos elementos que definem os gastos totais para que a pressão seja

amenizada é recomendada; e, caso a economia apresente deflação ou estagnação, uma atuação similar é igualmente recomendada, mas no sentido inverso, ou seja, de ampliação de gastos. Outra fonte, segundo Lerner (1951, p.193), para a instabilidade de preços advém do poder de barganha do trabalhador. Quando existe um alto número de desempregados, os salários são forçados para baixo, o que reduz ainda mais a renda da economia e, assim, a capacidade de gastar desses agentes (via multiplicador – ver também Kalecki, 1954), e, quando o desemprego é muito baixo, a pressão por maiores salários é mais viável, podendo levar a uma alta dos preços.

No lado dos gastos, sabemos que o governo pode aumentá-los simplesmente gastando mais ou também pode reduzir a carga tributária para que a população possa gastar mais. Sobre política fiscal, Lerner faz uma importante ressalva: "A tributação *nunca* deve ser realizada meramente porque o governo precisa realizar pagamentos em moeda" (Lerner, 1943, p.40, grifos no original). Para Lerner, a política fiscal deve ser tratada exclusivamente pelos seus efeitos sobre a sociedade. Aumentar a carga tributária acarretará uma sociedade com menos dinheiro para gastar. Portanto, o único efeito real do aumento tributário é deixar a população com menos dinheiro. Portanto, tal redução na quantidade de dinheiro disponível ao setor não governamental só deve ser feita quando for necessário que a sociedade tenha menos dinheiro para gastar, a fim de alcançar um maior controle inflacionário. Isso é verdade somente porque a moeda é uma "criatura do Estado" na visão de moeda cartalista.

Já o poder de barganha dos trabalhadores deve ser visto, de acordo com Lerner (1951, p.208), pela necessidade de alguma fixidez salarial, mas não sua completa rigidez ou completa falta de poder de barganha. Assim, a política econômica deve deter *algum* controle sobre essa variável macroeconômica.[23]

---

23 Nesse mesmo sentido, ver Davidson (1972). Nos capítulos seguintes, quando o Programa Empregador de Última Instância for apresentado, esse fator será tratado com mais profundidade.

Sobre o poder da barganha salarial, Lerner (1951) explica que as economias, na realidade, possuem dois patamares de pleno emprego, o baixo e o alto: no primeiro, uma elevação do emprego, podendo transferir-se para um aumento exagerado de salários, levaria a um aumento de preços, impossibilitando a consecução de um alto pleno emprego.[24] Para o autor de *Economics of employment*, o fato se deve ao poder de barganha dos trabalhadores: "por isto precisamos de uma política salarial que previna o aumento inflacionário dos salários que resulte em baixo pleno emprego ao invés de alto pleno emprego" (Lerner, 1951 p.209).

Lerner não está aqui preocupado com os salários reais da economia, mas sim com os salários nominais, afirmando que, para uma economia passar do baixo pleno emprego para o alto, é necessário que o governo possua *algum* controle sobre a taxa de salário nominal. Uma pergunta é: por que não controlar o salário real? Segundo Lerner, o governo pode influenciar o salário nominal, mas não o real, porque quem define os preços na economia não é o governo ou somente ele. Portanto, uma fonte estabilizadora da moeda seria uma política consequente de salário nominal.

Um controle sobre os salários nominais, segundo Lerner, tem impacto sobre os custos e a produtividade. O aumento salarial não poderia ser maior do que o ganho de produtividade, caso contrário geraria pressões inflacionárias ou, ao menos, uma compressão de *mark-ups*.[25] Essa linha de pensamento leva à preferência de Lerner pelo não controle simultâneo de salários e preços. Assim, para ter-

24 Uma forma de pensarmos a diferença entre os dois patamares de pleno emprego é imaginarmos o baixo pleno emprego como no limite da Nairu, mesmo que as finanças funcionais não se utilizem da Nairu para explicar sua realidade econômica. Já o alto pleno emprego seria uma economia operando com um nível de desemprego inferior à suposta Nairu, mas sem desencadear forças inflacionárias.

25 Caso os salários aumentem acima da produtividade, essa diferença percentual deve ser amenizada proporcionalmente pela taxa de juros que irá impactar sobre o investimento, por conseguinte sobre a geração de postos de trabalho; e, por fim, sobre a renda da economia, servindo, assim, como um amortecedor da inflação, pelo aumento sobretudo de vendas, em vez de preços ou reajustes de *mark-ups*.

mos alto pleno emprego, devemos ter uma política salarial adequada e não uma política direta de preços, ou seja, apenas um controle indireto destes últimos: "Se estabilizarmos os preços limitando o gasto, estamos na verdade segurando a subida dos preços mantendo baixa a demanda, no nível em que o poder de barganha dos trabalhadores já não é excessivo" [26] (Lerner, 1951, p.229).

O escopo de Lerner (1951), nesse sentido, restringe-se ao impacto que os gastos governamentais geram sobre os salários nominais. Em uma economia em que o estoque de moeda é insuficiente até mesmo para gerar o baixo pleno emprego, um aumento do salário nominal acarretará inflação, não pelo aumento do salário em si, mas por essa escassez de moeda na economia, advinda de uma má condução da política monetária. Isto porque, caso existisse um maior estoque de moeda na economia, o aumento do salário nominal não geraria inflação, já que haveria uma resposta da oferta a essa demanda ampliada, tendo como consequência uma diminuição das pressões inflacionárias.

Para tal condição delineada por Lerner ser estabelecida, a política salarial deve ser focada em salários em indústrias/regiões específicas. Entretanto, seu resultado deve impactar preços e rendas de forma ampla.[27] Para tal, existem duas pré-condições: "manter o pleno emprego através de demanda adequada de moeda [e] a maior remoção possível de todas as resistências artificiais e desnecessárias ou restrições ao movimento dos trabalhadores para qualquer ocupação em qualquer parte da economia" (Lerner, 1951, p.212-3).

26 Lerner não apresenta de forma clara como seria esse "algum controle" sobre os salários, pois isso foge ao escopo da sua proposta. Ele assume a existência do baixo e do alto pleno emprego e, em seu livro, dá as ferramentas para se alcançar o baixo pleno emprego, deixando como indicativo que, para se chegar ao alto, há a necessidade de "algum" controle sobre o poder de barganha salarial. Entretanto, no próximo capítulo, será visto como Wray (1998) propõe a passagem do baixo pleno emprego para o alto através das finanças funcionais.

27 Embora pareça algo inatingível, ou que requeira intervencionismo regulatório complexo, Wray (1998) apresentará uma proposta que satisfaz essa condição de Lerner. Essa proposta será delineada no próximo capítulo.

No que diz respeito à segunda condição, sua importância reside no ganho de produtividade advindo de uma política de salário nominal. Lerner argumenta que uma grande mobilidade trabalhista faria com que os trabalhadores fossem aproveitados nos empregos em que são mais eficientes e para os quais os trabalhadores seriam atraídos naturalmente, por exemplo, pelo fato de pagarem maiores salários devido a maiores produtividades (Keynes, 1936), as quais levarão a menores pressões salariais sobre *mark-ups* e preços.[28]

No lado da primeira condição o governo tem à sua disposição, segundo Lerner, três pares de instrumentos fiscais e/ou monetários para ajustar os gastos totais: primeiro, pode aumentar ou diminuir as compras de produtos ou serviços; segundo, pode induzir os agentes econômicos a gastar mais ou menos, através de políticas sociais; e, por fim, pode influir no mercado de empréstimos, com a compra ou venda de títulos.

Sobre esse último tipo de ajuste que o governo pode fazer, a segunda lei das finanças funcionais acrescenta que "o governo deveria tomar emprestado somente se desejar que o público tenha menos moeda e mais títulos do governo, pois estes são os efeitos de empréstimos governamentais"[29] (Lerner, 1943, p.40).

Com essa segunda lei, podemos notar, então, qual é o impacto desejado da venda de títulos sobre a economia, na perspectiva de finanças funcionais: a escolha entre quantidade desejada de moeda e de títulos é pertinente à política monetária, a fim de determinar, *na margem*, as taxas de juros almejadas, a fim de que a economia não se encontre em deflação ou inflação (Lerner, 1943; Wray, 1998).

Assim, segundo Lerner (1943), as finanças funcionais podem ser caracterizadas por não ter o orçamento governamental "equili-

---

28 Lerner chega a propor uma forma de aumento salarial nominal por toda a economia. Mas como ela foi apresentada de forma pouco realista, não foi incluída no presente trabalho. No entanto, no próximo capítulo veremos de forma aprofundada uma proposta mais factível do que a de Lerner.

29 Ver também, nesse sentido, Wray (1998).

brado" como objetivo central – apesar de defender, como vimos, sua sustentabilidade no longo prazo –, mas sim o ajuste dos gastos com relação à inflação e ao desemprego, através da primeira lei.[30] Por meio da segunda lei, almeja-se o controle da taxa de juros, para se atingir um nível de investimento desejado. Portanto, a política econômica visa criar, destruir ou acumular moeda e outros títulos públicos, a fim de sustentar essas duas leis.

Qual é então o objetivo das leis das finanças funcionais? Que o governo gere pleno emprego se o setor privado não tiver forças para gerá-lo por si só. "Disto decorre que, se a renda nacional dever ser mantida em um patamar elevado, o governo tem que manter suas contribuições ao gasto pelo tempo em que o gasto privado for insuficiente por si só para prover pleno emprego" (Lerner, 1943, p.44).

O que deve acontecer quando o setor privado puder prover pleno emprego? O déficit público irá tender a zero ou mesmo a um superávit, pois não haverá a necessidade de continuar com elevados gastos públicos para manter ou gerar o pleno emprego. Isto porque, segundo Lerner (1943), um dos principais determinantes para o investimento privado, a incerteza quanto ao futuro, estará sendo amplamente minimizado por uma política que busca um alto nível de atividade econômica, aumentando assim a confiança dos investidores em financiarem *per se* o pleno emprego (Minsky, 1986). Continuando nessa mesma linha, esse crescimento privado gerará um aumento na arrecadação tributária mesmo que as alíquotas não mudem e, como o aumento da receita não reflete uma diminuição na renda da população, antes pelo contrário – já que é decorrente de uma ampliação da renda nacional –, ele pode ser totalmente destinado ao pagamento e/ou estabilidade da dívida pública nacional.[31]

A principal resistência às finanças funcionais é a preocupação com o controle de preços, devido à *possibilidade* de aumento de

30 Qual seja, de não permitir nem deflação nem inflação.

31 Maiores detalhes sobre as finanças funcionais e a dívida pública serão dados em uma subseção mais adiante, neste capítulo.

moeda pela simples criação da mesma. De acordo com Lerner (1951, p.132), esta não é uma preocupação correta, já que um pouco de inflação em consequência do aumento de gastos é exatamente o que uma economia precisa, quando sofre de insuficiência em seus gastos totais. Quando o inverso é realidade e uma deflação está em curso – ademais, nem sempre caracterizada por uma baixa de preços sistemática –, não se deve deixar a situação se agravar quando se pode simplesmente aumentar os gastos e/ou reduzir as taxas de juros, via políticas fiscal e/ou monetária. Assim, o que não se pode ter é uma economia desajustada quando se tem os mecanismos para contornar a situação.[32]

Acredita-se, portanto, que uma inflação que se deflagrou após um aumento dos gastos do governo, aumento este justificado por não se ter alcançado o baixo pleno emprego, advém de outras imperfeições da economia e não do aumento do gasto em si. Imperfeições como uma política fiscal muito frouxa ou dirigida a setores errados da economia, gastos realizados em setores errados, política de juros equivocada e contrária às finanças funcionais, dentre outras.

## Detalhes sobre finanças funcionais

Vimos as interações entre variáveis, bem como o funcionamento das finanças funcionais, isto tudo para alcançarmos o pleno emprego. Mas por quê? De acordo com Lerner (1951, p.31-41), "os ganhos econômicos em decorrência do pleno emprego são enormes"; por exemplo, o pleno emprego nos daria uma maior mobilidade trabalhista; reduziria o desemprego friccional, o subemprego, a incerteza e, com isso, diminuiria as desigualdades sociais e a discriminação trabalhista (de idade e sexo). Por fim, aumentaria a ca-

32 Maiores detalhes sobre a inflação nas finanças funcionais serão dados no próximo capítulo, com a contribuição de autores contemporâneos, como Wray, Minsky, Mosler, Mitchell, dentre outros.

pacidade de se gerar progresso sustentado e disseminado por toda a sociedade.

Pode-se pensar, por outro lado, que, pelo fato de a maioria dos países estar tão longe do pleno emprego, a aplicação das finanças funcionais traria mais malefícios do que benefícios. Entretanto, segundo Lerner (1951, p.142), o aparato dessa teoria é *topsy-turvy,* ou seja, às avessas, em completa confusão, em relação às teorias econômicas usuais, e um país com alta taxa de desemprego é uma economia *upside-down* (de ponta-cabeça), que necessita de medidas geralmente consideradas deletérias (contrárias ao bom senso). Assim,

> Política econômica em completa confusão é exatamente o que é apropriado para uma economia que está sofrendo de desemprego. Uma economia sofrendo de desemprego é uma economia de cabeça para baixo para a qual somente uma política em completa confusão é de alguma utilidade.

Isto porque, para Lerner (1951, p.143), políticas *right-side-up* (com o lado correto para cima) devem ser sempre postas em prática visando ao melhor uso dos recursos, já que os recursos são escassos em uma economia que não está de cabeça para baixo (*topsy-turvy*). Por outro lado, em uma nação *topsy-turvy,* não são os recursos que são escassos, mas sim a oferta de postos de trabalho e a moeda, que não possibilitam sua utilização plena: "onde existe desemprego, a eficiência não é econômica" (Lerner, 1951, p.143), porque, nesse caso, políticas para aumentar a eficiência, utilizando os recursos de forma mais eficaz, gerarão mais desemprego. Porém, como o trabalho é desejável e sua alternativa não é desfrutar de lazer, mas sim o desemprego, deve-se ressaltar que

> a ideia de que a ciência econômica das finanças funcionais é "ciência econômica de depressão" é descabida, e a lição de economia em completa confusão não diz que desperdício deve ser aceito no lugar de economia, mas que a ciência econômica em

> completa confusão deve ser eliminada colocando um fim, através das finanças funcionais, à economia de cabeça para baixo do desemprego, para a qual é apropriada. (Lerner, 1951, p.150)

Não se pode esperar, em adição, que os próprios agentes econômicos combatam a inflação ou deflação e alcancem o pleno emprego porque, segundo Lerner (1951), seus interesses pessoais não necessariamente vão ao encontro dos interesses nacionais. Isso acontece pela tentativa de antecipação dos eventos futuros: assim, se os agentes preveem uma crise no futuro, ao invés de investirem ou consumirem mais para evitar a crise, eles tenderão a conter seus gastos, para poderem enfrentar a crise, de onde concluímos que o que é racional em termos individuais não o é em termos coletivos (Dow, 1985), e é por esse motivo que a intervenção governamental sem fins lucrativos, e sim sociais, se faz necessária para alcançar o pleno emprego.

## Finanças funcionais e a dívida pública

A tributação, como demonstrado anteriormente, só deve ser analisada pelas suas implicações para a sociedade, por meio da verificação da quantidade de moeda e de outros títulos em poder do público, e não por proporcionar caixa ao governo, já que se pode imprimir dinheiro para alcançar essa finalidade.

Segundo Lerner (1951), se o governo decidir incorrer em déficits, e deveria fazer isso se constatar que os gastos totais na economia são insuficientes para o máximo crescimento dentro de padrões não inflacionários e a geração de pleno emprego, pode se tornar incapaz de imprimir dinheiro, caso isso eleve por demais a liquidez da economia. Ou seja, caso isso possa ocorrer, diminuindo excessivamente a taxa de juros, o governo seria obrigado a tomar empréstimos que ajudariam a não aumentar a liquidez, colocando a taxa de juros nos níveis desejados e inibindo investimentos e consumo excessivos, isto é, *além* do pleno emprego.

E por que então o déficit público não deveria ser evitado? Segundo Lerner, a visão usual que se tem desse assunto é turva. Pensa-se em déficit público da mesma forma que se imagina déficit pessoal, quando na verdade estamos falando do orçamento do governo da nação. Quando uma nação possui déficit público, ela acaba por dever a si própria, diferentemente da realidade doméstica, em que devemos a outrem. Seguindo essa linha de pensamento, o déficit governamental é visto como riqueza nas mãos dos agentes econômicos, pois, enquanto o governo deve aos seus cidadãos uma quantia representada por títulos, os cidadãos estarão "mais ricos" pela mesma quantia. Portanto, para Lerner, mesmo o pagamento de juros sobre a dívida não constitui um empobrecimento ou enriquecimento da nação, mantendo inalterada a riqueza nacional.

Nem mesmo um limite arbitrário é necessário, pois em finanças funcionais tem-se um limite natural, como veremos mais adiante, e "a dívida nacional não irá, todavia, subir indefinidamente, mantendo-se em algum limite não estabelecido por nós, mas pelas condições de nossa economia" (Lerner, 1951, p.274). Além disso, se os objetivos das finanças funcionais (prosperidade e estabilidade) são importantes e aceitos (com a utilização dos mecanismos apresentados por Lerner) quando se tem um déficit público pequeno, também o deveriam ser quando esse déficit estiver alto.

Não se deve, para Lerner, estabelecer um limite arbitrário, pois isso implica estabelecer um patamar onde abriremos mão do mecanismo das finanças funcionais, deixando de procurar o pleno emprego e a estabilidade de preços em detrimento de um orçamento equilibrado. Isso porque,

> quando a dívida nacional cresceu tanto que as pessoas se sentem tão ricas que gastam o suficiente para prover o pleno emprego, não existe mais a necessidade de incorrer em déficits. As finanças funcionais então prescrevem o balanceamento do orçamento e a dívida nacional para de crescer. Alcançou um nível de equilíbrio que é o seu limite natural. (Lerner, 1951, p.275)

Um déficit excessivo, portanto, causa pressão inflacionária. Assim, segundo Lerner, para aliviar a pressão inflacionária, os gastos devem ser reduzidos e uma medida como maior carga tributária pode ser a solução ou, em alguns casos, uma reforma tributária para "realocar" os tributos na economia. Não se pode esquecer também, como já afirmado anteriormente, que, com maior atividade econômica advinda do pleno emprego, as receitas tributárias aumentarão no setor formal. Lerner vai além, lembrando que uma hiperinflação pode acometer uma economia mesmo com um estoque de moeda baixo. Assim, para ele, faz mais sentido prevenir a perda de confiança na economia do que manter o estoque de moeda baixo o suficiente para deixar a perda de confiança um pouco menos perigosa.

A grande diferença de Lerner e Wray, em relação à *mainstream economics*, é uma mudança de qual segmento é penalizado. Tendo um orçamento sustentável, no longo prazo, mas com alta taxa de desemprego e desigualdade social, cria-se um fardo para a sociedade na forma de gastos sociais (seguro-desemprego, previdência social, auxílio moradia e/ou alimentação, além de potenciais medidas quanto a saúde precária, devido a subalimentação, alcoolismo, crime, etc.). Em sentido oposto, um orçamento com um déficit criado para se atingir o pleno emprego e uma maior equidade social beneficia a sociedade.

Por fim, "enquanto o público estiver disposto a continuar emprestando para o governo, não há dificuldades, não importa quantos zeros forem adicionados ao déficit nacional" (Lerner, 1943, p.42). Nessa linha de raciocínio, pode-se analisar a evolução recente do orçamento e déficit governamental em alguns importantes países e verificar, pela Tabela 1, que todos os países listados incorreram em déficit anual no período (2003-2006); todos os países europeus possuíam uma relação dívida/PIB "pior" em 2006 do que em 2003; todos aumentaram a sua dívida absoluta no período; todos apresentam uma relação dívida/PIB alta para os padrões internacionais atuais e, ademais, a Itália possui uma dívida maior que seu PIB e, ainda assim, incorre em déficit*s* anuais; o

Brasil, apesar de apresentar uma queda da relação dívida/PIB, apresenta um crescimento da dívida absoluta.

Podemos, com esses dados, notar que os países europeus analisados já não realizam orçamento equilibrado, mesmo com uma alta proporção do PIB comprometido com a dívida. Resta saber o quão distantes estão das propostas de Lerner das finanças funcionais e o quão disposto está o público em manter essa relação dívida/PIB.

Tabela 1 – Dívida governamental, déficit e PIB (países europeus em milhão de euros; Brasil em milhão de reais)

| **Alemanha** | **2003** | **2004** | **2005** | **2006** |
|---|---|---|---|---|
| PIB (mi euros) | 2.163.800 | 2.211.200 | 2.244.600 | 2.322.200 |
| Dívida Gov. (mi euros) | 1.381.007 | 1.451.108 | 1.521.496 | 1.568.487 |
| % do PIB | 63,8 | 65,6 | 67,8 | 67,5 |
| Orçamento Gov. (mi euros) | -87.222 | -83.550 | -75.350 | -36.960 |
| **França** | **2003** | **2004** | **2005** | **2006** |
| PIB (mi euros) | 1.594.814 | 1.660.189 | 1.717.921 | 1.791.956 |
| Dívida Gov. (mi euros) | 1.003.351 | 1.076.932 | 1.145.212 | 1.150.339 |
| % do PIB | 62,9 | 64,9 | 66,7 | 64,2 |
| Orçamento Gov. (mi euros) | -65.390 | -59.576 | -50.639 | -45.306 |
| **Itália** | **2003** | **2004** | **2005** | **2006** |
| PIB (mi euros) | 1.335.354 | 1.390.539 | 1.423.048 | 1.475.401 |
| Dívida Gov. (mi euros) | 1.392.389 | 1.443.395 | 1.511.198 | 1.575.441 |
| % do PIB | 104,3 | 103,8 | 106,2 | 106,8 |
| Orçamento Gov. (mi euros) | -46.614 | -48.066 | -59.523 | -65.504 |

*(cont.)*

*(cont.)*

| **Inglaterra*** | **2003** | **2004** | **2005** | **2006** |
|---|---|---|---|---|
| PIB (mi euros) | 1.157.557 | 1.218.260 | 1.272.810 | 1.347.565 |
| Dívida Gov. (mi euros) | 446.244 | 483.621 | 531.370 | 574.388 |
| % do PIB | 38,6 | 39,7 | 41,7 | 42,6 |
| Orçamento Gov. (mi euros) | -37.274 | -42.123 | -39.086 | -35.081 |
| **Brasil** | **2003** | **2004** | **2005** | **2006** |
| PIB (mi reais) | 1.556.000 | 1.767.000 | 1.938.000 | 2.147.000 |
| Dívida Gov. (mi reais) | 913.000 | 956.000 | 956.000 | 1.067.000 |
| % do PIB | 52,36 | 46,99 | 46.47 | 44,72 |
| Orçamento Gov. (mi reais) | | | | |

*Fonte*: Euro-Indicators. Eurostat. 22/10/2007 (para os dados europeus). Bacen (para os dados brasileiros).

* A Inglaterra trabalha com ano fiscal abril-março e não com o ano corrente compreendido entre janeiro-dezembro, para a análise de seu orçamento.

## O resto do mundo

Até este ponto Abba Lerner (1951) não tratou das implicações do resto do mundo na economia em questão, o que será incorporado agora. Este tópico foi deixado para o final por não conter, segundo Lerner, fatores impeditivos à adoção das finanças funcionais. O autor adota essa visão por caracterizar a balança comercial como uma "indústria estrangeira", por meio da qual adquirimos mercadorias de que precisamos; a diferença é que sua compra se realiza no exterior, bem como suas vendas, e, como em qualquer indústria, pode-se estimulá-la através de investimentos ou concessões para produzir mais ou menos, fator este que determinará seu superávit ou déficit. Entretanto, para Lerner, assim como para tantos outros

economistas, um superávit da balança comercial nem sempre é algo desejável, bem como um déficit não precisa ser algo ruim, podendo ser algo muito favorável para o país quando visto pela ótica da modernização tecnológica, por exemplo.

Como Keynes e Kalecki, Lerner ressalta que, em uma economia com alto desemprego, um superávit da balança comercial seria muito bem-vindo pelos efeitos de geração de renda e emprego no setor privado. Nesse caso, um superávit comercial deve também ser visto como uma exportação de desemprego para outros países, ajudando na geração do pleno emprego no país em questão. Todavia, Lerner (1951) não está afirmando que é uma obrigação exportar em depressões. Ao contrário, sempre é possível sair de depressões apenas com os gastos privados somados aos déficits públicos momentâneos (Kregel, 1985), sem a necessidade de se obter superávits em transações correntes, a expensas de outras nações. Ao mesmo tempo, Lerner (1951, p.327) argumenta que "[é] sempre possível para qualquer país criar os gastos necessários para prosperar, sem recorrer a investimentos estrangeiros. Sempre se pode recorrer ao investimento doméstico". Vale dizer, o capital nacional é sempre suficiente para atingir o pleno emprego, e, por isso, o recurso ao capital estrangeiro pode se dar por outros motivos, mas não para sanar deficiências nos gastos totais. Ademais, com essa afirmação fica implícita a maior resistência inata dos países a crises internacionais (Davidson, 1994). Pois mesmo que, devido a uma crise, as exportações diminuam, se as diretrizes das finanças funcionais continuarem a ser aplicadas, serão ampliadas as importações dos países em dificuldades, contribuindo, assim, para a geração de trabalhos nesses países: "Mudanças no resto do mundo podem reduzir nossa renda ou nossa riqueza de diversas formas, mas, a menos que fiquemos desnecessariamente assustados com relação ao uso das finanças funcionais, podemos sempre manter o pleno emprego doméstico" (Lerner, 1951, p.341).

## Considerações finais

As finanças funcionais primam por procurar atenuar as oscilações dentro dos ciclos econômicos. Para Lerner (1951, p.307), "não precisamos saber nada além de que as depressões são causadas por gastos insuficientes e a inflação por excesso de gastos para saber o que precisa ser mudado para prevenir inflação e depressão [...] é mais importante prevenir os ciclos de negócios do que explicá-los".

Lerner não sugere a completa eliminação dos ciclos, mas busca, simplesmente, atenuá-los ao máximo, por meio dos aparatos das finanças funcionais. Esse aparato macroeconômico, que é aceito para combater graves crises, deveria ser aceito para todos os momentos econômicos. A contribuição de Lerner para a teoria econômica, como destacado por Dos Santos (2005), foi a de finalizar a revolução keynesiana. Colander (1984, p.1573) compartilha dessa opinião, afirmando que "o que finalmente veio a ser conhecido como políticas keynesianas de livro-texto eram, de muitas formas, interpretações de Lerner das políticas de Keynes".

Lerner demonstrou uma nova forma de fazer política econômica, na qual as variáveis de "controle" mudam. Não é mais necessário, nesse cenário, "mirar" em orçamento equilibrado, devendo-se, isto sim, ter como meta o nível adequado de emprego; o desemprego deixa de ser o regulador da inflação, função que passa a ser exercida pelo gasto governamental; a tributação não delimita o poder de gasto, mas sim o tamanho da dívida pública e a capacidade de mantê-la dentro de certos parâmetros.

As finanças funcionais apresentadas por Lerner são ferramentas que também foram analisadas em certa medida por Keynes, o qual, em uma carta para James Meade, em abril de 1943,[33] escreveu:

> Recentemente li um artigo interessante de Lerner (1943) sobre o déficit orçamentário, no qual ele mostra que, de fato, isto não significa um aumento infinito da dívida nacional, já que no de-

33 Retirado de Colander (1984, p. 1574-5).

> correr do tempo os juros sobre a dívida anterior tomam o lugar da nova dívida que seria de outra forma requerida. (Ele, é claro, está pensando em uma deficiência crônica no poder de compra em vez de em uma que seja intermitente.) Seu argumento é impecável. Mas Deus ajude qualquer um que tente mostrar isso como possível para o homem comum neste estágio de evolução das nossas ideias.

Assim, como na introdução do capítulo, fica o registro de que o que Lerner propôs é factível. A utilização desse ferramental será vista no próximo capítulo, principalmente através do trabalho de Wray, buscando-se, dessa forma, preencher lacunas operacionais relegadas por Lerner, na tentativa de apresentar ao público uma proposta sólida de finanças funcionais em operação.

# 2

# Fundamentação teórica às políticas de pleno emprego

*Como o governo é o único ofertante de moeda fiduciária, não pode receber em tributos uma moeda que não forneceu aos mercados privados.*

Randall Wray, 1998

Este capítulo apresentará o trabalho de Randall Wray (1998) e as ideias de Hyman Minsky (1986), em seu livro *Stabilizing an unstable economy*. Com isso, espera-se sanar brechas relegadas por Lerner (1943), aprofundando o entendimento das finanças funcionais e aproximando-as ao máximo da realidade econômica cotidiana, ou seja, fazendo uma ligação entre o capítulo teórico anterior com o próximo, de políticas concretas para geração de emprego.

Isto será feito, fundamentalmente, respondendo às mais costumeiras críticas às finanças funcionais e ao Programa Empregador de Última Instância, sejam elas ligadas ao financiamento público ou à inflação e até mesmo ao tamanho que o governo deve ter e a finalidade do trabalho proposto pelo programa.

## Empregador de Última Instância (EUI) – L. Randall Wray (1998)

A pesquisa de Wray está intimamente ligada às ideias de Abba Lerner, porém com as seguintes adições:

> (1) um reconhecimento explícito do papel desempenhado por tributos no direcionamento da moeda [...]; (2) um exame explícito do impacto sobre as reservas da aplicação do segundo princípio das finanças funcionais [qual seja, de que o governo deve tomar dinheiro emprestado somente se for desejável, do ponto de vista desse mesmo governo, que o público tenha menos dinheiro e mais títulos do governo] [...]; e (3) a análise de um programa de dispêndio governamental que automaticamente gerará o pleno emprego, como recomendado por Lerner. (Wray, 1998, p.96)

Esta seção tratará de analisar o programa proposto por Wray, *Employer of Last Resort,* tendo em mente as considerações feitas pelo autor e a abordagem cartalista da moeda. Wray (1998) procura apresentar aquilo que faltou de forma mais consistente em Lerner (1941, 1951), como: para o que o gasto do governo vai ser direcionado e qual o controle sobre o poder de barganha salarial dos trabalhadores a que Lerner fez referência? Wray propõe uma solução, bem como explicações mais aprofundadas sobre possíveis instabilidades que possam advir das finanças funcionais, através do Programa Empregador de Última Instância.

De forma direta, Wray propõe que o governo se disponibilize a empregar todos aqueles que estejam desejosos e aptos para trabalhar por um salário nominal fixo e estabelecido, alcançando assim o pleno emprego. Ainda, para Wray, pleno emprego significa desemprego zero, quando todos os que podem e querem trabalhar estão ocupados, restando somente o desemprego voluntário (e um desemprego residual friccional), acabando, assim, com o desemprego estrutural. "A coisa mais importante a entender é que, numa eco-

nomia moderna funcionando normalmente, a moeda fiduciária interna é sempre aceita em troca de produção doméstica; qualquer coisa que está à venda com um preço em dólar pode ser adquirida pelo fornecimento de dinheiro dos Estados Unidos (moedas ou notas)" (Wray, 1998, p.97).[1] É por meio desse mecanismo, da necessidade de todos os agentes reterem dinheiro para o pagamento de tributos, que o governo poderá efetuar um aumento dos gastos, como proposto por Lerner, e os gastos públicos, por sua vez, aumentarão pelo desejo/necessidade da população de trabalhar. Wray (1997, p.3) segue a análise de Minsky (1986) ao admitir que seu programa irá criar uma demanda infinitamente elástica por trabalho, com um piso salarial que não depende de expectativa de lucros nem a curto nem a longo prazos, sendo isso fundamental para o sucesso de uma política de pleno emprego real (Minsky, 1986; Wray, 1997).

Cabe agora explicar qual o funcionamento do programa e os mecanismos utilizados para não gerar instabilidade econômica. Como dito, a premissa básica é o governo prover trabalho para os que estão aptos e dispostos a trabalhar, tendo como uma de suas motivações a melhor alocação dos recursos. A maior eficácia viria do retorno para a sociedade e o governo do dispêndio governamental, trocando-se, em grande medida, gastos assistenciais que não geram retorno em melhorias para o país, por gastos destinados à geração de postos de trabalho, que gerariam crescimento e

1 Embora Lerner proponha as finanças funcionais para uma economia de cabeça para baixo (*upside-down*) e Wray apresente o Programa Empregador de Última Instância para os Estados Unidos, existem duas formas de encarar essa proposição como válida. A primeira é considerar os Estados Unidos como uma economia de cabeça para baixo, por ter um nível de desemprego acima do que Lerner considera baixo pleno emprego. A segunda é aceitar que a economia norte-americana está de cabeça para cima (*right-side-up*), mas que isso não implica a inviabilidade da aplicação das finanças funcionais. Pois as finanças funcionais não devem ser utilizadas somente quando uma economia se encontra em depressão, mas sim como mantenedoras de um alto crescimento/desenvolvimento econômico, já que visam ao pleno emprego com estabilidade de preços duradoura.

desenvolvimento econômicos. O pensamento por trás disso, segundo Wray, é que, se o governo pode pagar para que as pessoas não trabalhem, pode também, claro, pagá-las para produzirem para o país.

O programa funcionaria, segundo Wray (1998), como um bolsão de trabalhadores empregados pelo Estado; tal medida geraria um déficit público não maior do que o necessário para gerar pleno emprego sem inflação. Assim, o déficit anteriormente tratado teria um "teto natural", exatamente como Lerner propõe.

A mecânica básica para isso ocorrer da forma descrita é a seguinte: segundo Wray (1998), um governo aplica o programa em escala nacional, e, com isso, milhares de trabalhadores aderem à política de emprego. O governo, então, realiza gastos com esse programa gerando déficits até todos os desempregados involuntários aptos e dispostos a trabalhar serem atendidos e, nesse ponto, o déficit pararia de crescer e a economia estaria aquecida no nível desejado, qual seja, o de pleno emprego. O programa gerará renda e assim aumentará a demanda agregada, que deve conduzir ao crescimento dos investimentos no setor privado. Portanto, devido ao crescimento do setor privado e pela sua necessidade de empregar, esse setor acabará por recorrer ao bolsão de trabalhadores do governo, já que não existiriam mais pessoas desempregadas. Ao mesmo tempo, como nos mostra Wray (1998), as pessoas do programa estarão mais bem preparadas do que se estivessem ociosas no mercado, pois, além de terem trabalhado em atividades produtivas para o país, como em infraestrutura, conservação, limpeza, também podem ser contratadas para realizar cursos educacionais, de qualificação e aperfeiçoamento, etc.

Com isso, o setor privado absorverá o necessário para atender à sua demanda, utilizando uma mão de obra mais produtiva e reduzindo os gastos governamentais com o programa e, assim, reduzindo o déficit público. Essa absorção pelo setor privado poderá continuar, no limite, até o momento em que o setor privado possa gerar *per se* o pleno emprego, mas, mesmo que isso não ocorra, o pleno emprego poderá ser garantido, com a possibilidade de poucas

pessoas permanecerem em prazos mais longos empregadas por esse Programa, o que poderia levar o orçamento público ao patamar de estabilidade ou mesmo a um superávit.

Este é o funcionamento básico do Programa. Mas tratemos agora das complicações imediatas que surgem, como: qual o tamanho do déficit e o impacto dele sobre a sustentabilidade das finanças públicas e no nível de preços?

## O Programa Empregador de Última Instância (EUI) e o déficit público

Usualmente entende-se, e aceita-se, que a receita tributária do governo gera os recursos financeiros necessários para suprir os gastos governamentais. Ademais, é possível incorrer em déficits quando o público não estiver disposto a comprar títulos da dívida para financiar esses gastos ou o próprio governo considerar melhor financiá-los emitindo moeda. No entanto, para a maioria das pessoas, esse último procedimento, de pagar a dívida imprimindo moeda, não é aceito, pela crença de que tal medida seria inflacionária (Wray, 1998).

Para Wray (1998), ao contrário, primeiramente o mercado de títulos não serve para financiar a dívida. Na verdade, os títulos servem para ajustar a base monetária e permitir que o banco central atinja a sua meta de taxa de juros. "Isso significa que (1) as vendas de títulos são subentendidas como parte da política monetária, e não para financiar déficits, (2) a taxa de juros dos títulos governamentais pode ser qualquer taxa acima de zero desejada pelo banco central e (3) essa taxa de juros não pode ser determinada pelo mercado, pois é determinada pela política do banco central (Wray, 1998, p.21).

Antes de tratarmos da viabilidade de imprimir dinheiro para saldar a dívida sem incorrer em inflação, Wray & Mitchell (2005) ressaltam que o déficit seria, em grande medida, endógeno, já que o seu tamanho seria determinado pelos gastos governamentais, que devem atuar de forma contracíclica, atingindo então, como vimos,

até mesmo superávits em momentos de expansão privada. Teríamos, então, as finanças funcionais em ação, para a qual a dívida em poder do público é vista como riqueza, rendimentos acumulados. Em adição a isso, Wray & Mitchell (2005, p.16) reforçam que o governo continuará a efetuar políticas monetárias (de mercado aberto) para retirar o eventual excesso de moeda (liquidez, em geral), a fim de obter taxa de juros desejada: "não precisamos inventar nenhuma forma de finança ou análise dessa finança porque o EUI não muda isto de maneira alguma". Assim, fica clara a associação de Wray – por encarar a tributação e o empréstimo governamental somente pelos seus fins sociais e não como forma de financiamento do governo – com as finanças funcionais, em suas duas leis expostas anteriormente.

Aprofundando a visão de Lerner, Wray (1998, p.98) nos diz que

> as receitas tributárias não podem ser gastas. Quando se consolidam os balanços contábeis entre o FED e o Tesouro, vê-se que, em realidade, o Tesouro não pode recolher os tributos da economia antes de gastar – qualquer transferência de contas tributárias da economia privada para o balanço contábil do governo deve ser exatamente contrabalançada por provisão governamental de um montante equivalente de "moeda fiduciária" através do uso do balanço contábil do FED. A fonte original de toda moeda fiduciária deve ser o governo (consolidado), e a coordenação entre o Tesouro e o banco central é exigida para manter as reservas. Se não fosse pelo efeito de dispêndio governamental sobre reservas bancárias, não haveria necessidade de vincular o dispêndio a transferências provenientes de contas tributárias; a coincidência no tempo de "receitas" tributárias e dispêndio governamental (ou operações de mercado aberto do banco central) não é uma indicação de uma operação de "financiamento", mas é, isto sim, uma exigência para manter a estabilidade no mercado de reservas. A implicação é que pagamentos tributários não "financiam" dispêndio governamental, mas criam uma demanda por dinheiro e impactam as reservas.

Só então o autor de *Trabalho e moeda hoje* passa a fazer uma análise da "falácia da composição" com relação ao déficit público, a qual ocorre quando extrapolações de situações privadas, domésticas, são aplicadas para nações. Wray (2006a) apoia-se no conhecido argumento (Dow, 1985) de que, se um agente econômico decide aumentar a sua poupança, passará a gastar menos com consumo para alcançar seu objetivo. A ação de um indivíduo passa despercebida, mas não ocorre o mesmo se todos os agentes econômicos fizerem a mesma coisa. Ademais, enquanto um agente pode aumentar a sua poupança individual ao conter seus gastos, a economia como um todo não pode realizar o mesmo simplesmente ao conter o consumo, tendo – isto sim – que ampliar seus investimentos, já que a poupança deriva automática e contabilmente destes (Keynes, 1936; Kalecki, 1954). Nesse caso, portanto, uma tentativa de de toda a população de aumentar a poupança não gerará um aumento da poupança, nem que a população fique com suas faces totalmente azuis de tanto esforço para poupar, para mencionar a conhecida figura de linguagem de Keynes (1936). O único efeito duradouro será uma diminuição da demanda agregada, que gerará redução de postos de trabalho e de renda agregada, advinda da redução dos gastos de consumo. O montante total de poupança não se alterará: "todos tentam aumentar a poupança, nós não podemos ignorar o efeito de menores gastos na economia como um todo" (Wray, 2006a, p.2). Retorna assim ao ponto-chave de que, para se aumentar a poupança agregada, devem-se aumentar os gastos agregados, com ênfase nos de não consumo, como nos de investimento, gastos governamentais ou exportações (gastos do resto do mundo no país origem): "a poupança agregada não pode ser aumentada tentando-se poupar mais, mas, sim, investindo-se mais – o que aumenta a renda e, portanto, a poupança. [...] Se o setor privado deseja cronicamente poupar mais do que quer investir, o governo pode preencher a 'brecha de demanda' pelo dispêndio deficitário e assim permitir às famílias poupar tanto quanto desejado" (Wray, 1998, p.102-3). Com esse mecanismo de aumento do déficit para suprir o

desejo dos agentes privados de poupar, o aumento da demanda agregada não é inflacionário (Wray, 1997, p.5).

Wray (2006a) afirma que, ao extrapolar noções domésticas para nações, se ignora o impacto do orçamento deficitário da união sobre outros setores da economia. Fazendo a divisão setorial simplificada de Wray, na qual a economia possui três setores – o privado (firmas e famílias), o governamental e o setor internacional –, podemos considerar que esses setores enfrentam a "restrição" de terem os gastos iguais às receitas, mas de forma agregada. Entretanto, não há necessidade de cada setor *per se* operar de forma "equilibrada" (no sentido de gastos iguais a receitas); podendo-se imaginar que um setor pode gerar superávits enquanto outro enfrenta déficit.

Com isto, pode-se perceber que, tendo-se um setor internacional "equilibrado", um déficit público traduz-se em um ganho para a nação, enquanto um superávit orçamentário gerará um déficit para a sociedade, proporcionando menos renda para o setor privado. Dessa forma, segundo Wray (2006a), quando o governo opera em superávit orçamentário por um longo período, tende a conduzir a economia para a recessão, já que o superávit governamental gera déficits privados, resultando em menos riqueza para a sociedade e assim, possivelmente, menos consumo, e aumentando o número de pessoas endividadas na economia. Ainda, em defesa de um déficit público, (Wray, 2006a, p.4) aponta que,

> [e]nquanto é costumeiramente aceito que déficits orçamentários continuados irão falir a nação, na realidade, esses déficits são a única forma de o nosso setor privado salvar-se e acumular riqueza financeira.

Essa ideia levantada por Wray é corroborada por sua pesquisa realizada ao longo da história norte americana, que evidenciou recessão, ou grave recessão, após períodos continuados de superávits governamentais, seguidos por déficits governamentais para a correção da situação. Com isso, Wray não quer afirmar que o déficit governamental é sempre algo positivo, ou que, quanto maior o dé-

ficit, melhor, mas sim "que temos que reconhecer as relações macro entre setores" (Wray, 2006a, p.5). O déficit pode ser aumentado, segundo o autor, enquanto o pleno emprego não for atingido, permitindo o aumento de riqueza da nação em prol do crescimento econômico. Depois de alcançado o pleno emprego, qualquer gasto adicional ou redução de tributação gerará inflação, resultado este indesejado. Colocar a noção de perda para gerações futuras, segundo Wray, desconsidera as variáveis poupança e acumulação de riqueza financeira, que irão equalizar essa perda na forma de débito governamental.

> Se dissermos que o governo pode incorrer em superávits orçamentários por quinze anos, o que estamos ignorando é que isto significa que o setor privado terá de incorrer em déficits por quinze anos – em déficits na casa de trilhões de dólares para permitir ao governo saldar sua dívida. Novamente, é difícil entender por que as famílias estariam em melhores condições se possuírem mais dívidas somente para que o governo deva menos a eles. (Wray 2006a, p.6)

Portanto, a visão usual sobre déficit público, segundo Wray (1998), distorce as relações entre dispêndio, tributação, títulos e déficits. Como visto no decorrer do texto, uma política tachada como "de choque" pela corrente do *mainstream* pode ser muito bem-vinda em momentos de crise. Wray simplesmente destaca que o que o *mainstream* caracteriza como política de choque deveria ser a política padrão. Para Wray (1998, p.94),

> permanentes déficits governamentais consolidados são a norma teórica e prática numa economia moderna. Embora seja certamente possível realizar um *superávit* a curto prazo, isto tem efeitos sobre a renda e o balanço que desatam poderosas forças deflacionárias. Dadas as preferências usuais do setor privado em relação à poupança líquida, o crescimento econômico requer persistentes déficits governamentais. Além disso, o dispêndio governamental é sempre financiado por criação de moeda fiduciária

> – mais do que através de receitas tributárias ou vendas de títulos. Na verdade, tributos são requeridos não para financiar o dispêndio, mas, sim, para sustentar a demanda por moeda fiduciária do governo. Finalmente, vendas de títulos são usadas para drenar o excesso de reservas, a fim de manter positivas as taxas de juros de empréstimo do *overnight*, mais do que para financiar déficits governamentais. Isso leva a uma visão inteiramente diferente sobre o grau em que os governos são "forçados" a responder a pressões provenientes dos mercados internacionais. Argumentaremos que a maioria das pressões que os governos atualmente acreditam ter origem nos mercados internacionais, na verdade, são restrições autoimpostas que decorrem de uma confusão sobre a natureza dos déficits governamentais.

O fator a ser destacado, apesar de os opositores do programa salientarem que ele é financiado por déficit, é que esse déficit é financiável, pelo motivo supracitado de ter características endógenas e ainda poder-se alcançar superávits caso as finanças funcionais sejam aplicadas como exposto pelos autores. Assim, o EUI não é *deficit financed*; na verdade, ele é alimentado de forma contracíclica. Por fim, para Tcherneva & Wray (2005a, p.252), os gastos governamentais sofrem limitações unicamente por duas razões – 1) restrições políticas; e 2) por alguém disposto a aceitar crédito em sua conta em troca da venda de um bem, serviço, ou título do governo, ou por pagamento "social" do governo –, mas nunca pelo montante negativo com que o governo pode ou não ficar.

## O Programa Empregador de Última Instância (EUI) e a inflação

No tocante à inflação, Wray (2000c) fundamenta-se na visão cartalista da moeda, ao passo que a visão ortodoxa foca-se, em geral, no controle do crescimento da moeda para conter a inflação pela suposta relação entre moeda (como meio de troca) e inflação.

Com essa mudança de enfoque e a adoção de um arcabouço pós-keynesiano, Wray (2000c) fundamenta sua teoria tendo em vista os

seguintes pontos: a incerteza keynesiana como fator propulsor da acumulação de moeda; a análise do circuito monetário; a investigação detalhada das operações do banco central, levando à proposta horizontalista, que nega a função discricionária das reservas; uma visão alternativa na formação de preços no lado microeconômico, rejeitando a noção de *market-clearing*; e, por fim, a substituição da visão monetária pela visão de renda em relação à inflação. Nesta subseção, a estabilidade de preços será tratada assim como em Tcherneva & Wray (2005a, p.263): "Iremos definir estabilidade de preços em relação à estabilidade do que Keynes chamou de unidade de salário".

Tcherneva & Wray (2005a) reconhecem que o trabalho é heterogêneo, não uniforme. Entretanto, ao valorar o trabalho baseando-se em habilidades operacionais, juntamente com outras variáveis relevantes, as unidades de valor de trabalho poderiam ser reduzidas a múltiplos da unidade mais básica, *a* unidade de salário. Quanto maiores a qualidade e a quantidade das variáveis operacionais em um indivíduo, maior o seu salário, que seria estabelecido como um múltiplo dessa unidade de salário. "A estabilidade de preço é concebida como um poder de compra constante do dinheiro em relação a essa unidade de salário" (Tcherneva & Wray, 2005a, p.264). O salário proposto pelo programa EUI seria essa unidade de salário, tornando-se uma aproximação factível dessa definição keynesiana.

Desse modo, Wray & Mitchell (2005) respondem a uma das mais importantes críticas ao seu programa, a de que ele é inflacionário. A explicação para a refutação dessa crítica reside, segundo Wray & Mitchell (2005, p.3-4), em que "o bolsão regulador estabelece um piso salarial e não pode, diretamente, pressionar os preços que estão acima do piso. Estabelecer esse piso compensatório pode causar uma única mudança, se, por exemplo, for estabelecido acima do salário mínimo em vigor, [...] [mas] isto não significa inflação como é normalmente definida".

Isto se dá porque, para Wray (1998, p.21), a precificação do trabalho passaria a ser exógena, ou seja, determinada de fora pelo governo, em seu nível mínimo, e não pelo mercado. Assim, atual-

mente, a precificação do trabalho é endógena, isto é, o governo decide a quantidade de recursos que irá comprar exogenamente e deixa o preço do trabalho flutuar no mercado endogenamente, desencadeando, então, forças inflacionárias. Essa pressão inflacionária é contida, sobretudo, por meio de políticas destinadas a desestimular o setor privado, o que se traduz, no final, em desemprego. Este, como explicado anteriormente, é o resultado indesejável, mas inevitável, do controle de preços na realidade econômica atual.

Já uma economia operando com um bolsão de trabalhadores a um salário nominal mínimo fixo tem o preço a ser pago pelo recurso trabalho estabelecido exogenamente. Então, o que flutuaria endogenamente seria a quantidade de trabalho. Para Wray (1998, p.22), enquanto no passado o que era fixado era o preço do ouro e os demais produtos tinham seu preço relativo a ele, na economia moderna, o preço fixado a servir de parâmetro seria o preço do trabalho:

> Isso levará ao pleno emprego sem acarretar as pressões inflacionárias que podem resultar quando o governo paga preços de mercado por tudo [...] [n]a realidade, o pleno emprego torna-se um "subproduto" da estabilidade dos preços, o que é o reverso da situação atual, na qual o desemprego é necessário para manter a estabilidade de preços.

Ademais, Tcherneva & Wray (2005a) reafirmam que, se o salário do EUI for mantido constante, o seu valor em sua forma unitária também será constante, ao menos enquanto o EUI operar como um *bolsão regulador*.[2] Dessa forma, o programa não será inflacionário/deflacionário, por operar de forma contracíclica, como explicado anteriormente; ao passo que antes o importante era prestar atenção no comportamento do déficit público, agora o mesmo mecanismo ajuda a tornar o nível de preços estável. Com esse mecanismo e com o salário constante, não existem: competição salarial entre setor privado e

2 Tradução própria para *Buffer Stock*.

público; excesso de crescimento privado ou público de forma a pressionar aumento de salários; falta de crescimento privado ou público que, também, leve a queda salarial, para que não se criem pressões deflacionárias. "Isto poderia ser chamado de alternativa de preço fixo e déficit flutuante" (Wray, 1998, p.155).

Outra fonte de pressão inflacionária atribuída ao programa EUI é a espiral ascendente entre salários e preços. Argumenta-se que fixar um salário-base público faria com que o setor privado, que emprega trabalhadores abaixo, exatamente nesse piso, ou um pouco acima dele, aumente salários por causa da pressão dos trabalhadores. Esse poder de barganha adviria do menor medo de perder o emprego e de ter sua qualidade de vida diminuída. Contrariamente, Wray (1998, p.155) aponta que essa espiral não cresceria indefinidamente, e que o aumento seria pequeno, pois o salário-base do governo é fixo.[3]

> Essencialmente, o SBSP[4] do governo determina o salário para o grupo de produtividade mais baixa – o bolsão de trabalhadores não qualificados e semiqualificados durante períodos de demanda normal. Aqueles trabalhadores cuja produtividade é substancialmente acima [do SBSP] encontrarão empregos no setor privado; aqueles com produtividade mais baixa encontrarão o [programa EUI]. (Wray, 1998, p.156)

Essa passagem de Wray é baseada na teoria de Lerner sobre o salário e seus reajustes serem baseados na produtividade dos trabalhadores da economia, como foi analisado no capítulo anterior.

Entretanto, alguns autores argumentam que tal programa elevaria a inflação, por operar abaixo da Nairu;[5] aqui, o erro desses

3 Imaginando um salário-base do governo em R$ 5.000,00 por ano, os trabalhadores privados próximo desse nível de renda não deverão barganhar por um aumento de R$ 500,00 anuais sobre um salário de R$ 6.000,00, com o perigo de serem demitidos. Sendo assim, a espiral não seria nem grande nem duradoura.

4 Salário básico do setor público.

5 *Non-accelerating inflation rate of unemployment.*

autores, segundo Wray (2006b, p.4), seria o pressuposto de que "qualquer pressão inflacionária gerada no percurso da economia ao pleno emprego irá continuar a existir quando o pleno emprego for mantido". Em linha com esse programa, uma economia tendo em mente a Nairu não se aplica. Em tentativa de uma melhor adequação, Sawyer (2003) definiu a economia com esse programa, operando com uma Naiber,[6] em que maiores pressões inflacionárias poderiam advir apenas da maior demanda agregada gerada.

Isto nos leva a outro erro, segundo Wray e Mitchell (2005), de concluir que o programa gera inflação pelo aumento da demanda agregada (DA); na realidade, o programa alcançaria o pleno emprego sem aumentar a DA, mas sim oferecendo emprego com salário compensatório a todos. A DA pode aumentar como consequência, ou poderia mesmo cair, caso o programa seja implementado em conjunto com um aperto orçamentário. Ademais, o dinheiro não seria simplesmente dado, mas exigiria trabalho (ou treinamento) para ser conseguido. Alcançar-se-ia o pleno emprego com um mercado de trabalho altamente móvel e que contrataria entre as camadas mais baixas.

Outra forma de explicar esse tópico é analisar, segundo Wray (1998, p.153-4), a economia atual (sem o programa EUI).

> Se, na ausência do EUI, o dispêndio dos setores público e privado proporciona um nível de emprego que deixa 8 milhões de trabalhadores involuntariamente desempregados, isto deve dar a evidência de que a posição da população em poupança nominal líquida desejada é maior do que a de poupança nominal líquida efetiva gerada pelo déficit do governo. [...] Isso significa que o governo pode, com segurança [sem causar inflação], aumentar seu dispêndio deficitário, baixando o desemprego involuntário, para satisfazer o excesso de poupança nominal líquida da população.

6 *Non-accelerating inflation buffer employment ratio.*

Por fim, o programa não estabelece um número de pessoas a serem empregadas nem as habilidades requeridas para tal, e nem mesmo, o que é mais importante, sua política salarial compete com a do setor privado, mas tão somente insere um piso geral de salários para toda a economia. Por isso, o programa não seria inflacionário em nenhum nível de demanda agregada (Wray, 1998, 2000c; Wray & Mitchell, 2005). A dificuldade aparente é aceitar que esse aumento de DA, quando não seguido de aperto orçamentário, não gera inflação.

> Primeiro, o bolsão regulador é agora especificado em trabalho e não em desemprego – então, o conceito de estoque regulador da Nairu é abandonado. Segundo, o JG[7] cria pleno emprego "de uma forma livre" [...] Em um episódio inflacionário, o setor privado seria mais passível de resistir a demandas salariais da força de trabalho existente, a fim de conseguir controle de custos, se tiver a opção de contratar do bolsão do JG. Então, nesse sentido, a restrição inflacionária exercida via Naiber será mais eficaz do que usar uma estratégia Nairu. (Wray & Mitchell, 2005, p.5)

Dessa forma, Wray & Mitchell (2005) trabalham com o fato de a Naiber operar abaixo da Nairu, e de forma muito mais eficiente e com melhores resultados para a economia. Defende a hipótese de que um bolsão de trabalhadores, sob o regime Naiber, é uma melhor forma de controle inflacionário do que uma porção da população desempregada vivendo com as restrições da Nairu.

Ainda no tocante à Nairu, Eisner (2003) oferece um estudo empírico para sustentar as finanças funcionais e, por consequência, o programa EUI. Demonstra as principais falhas da ortodoxia em utilizar a Nairu em suas propostas macroeconômicas, bem como apresenta dados sobre a viabilidade de uma política fiscal mais ativa, mesmo operando com déficits. Eisner (2003) afirma que, apesar de a teoria da curva de Phillips não ser perfeita, ela oferece, pelo

7 *Job-Guarantee* (outro nome para seu programa: *Employer of Last Resort*).

menos, a possibilidade de utilizar a política econômica para reduzir o desemprego, ao custo de maior inflação. Já a teoria que envolve a Nairu diz que nada pode ser feito:

> a Nairu profetiza um futuro de desastre real. Não é sequer possível evitar esse desastre retornando para a antiga Nairu, para a taxa natural de desemprego, qualquer que ela seja. Voltar para o nível anterior deixa, simplesmente, a inflação mais alta na economia. A forma de reduzir a inflação então, como Milton Friedman e outros nos dizem, é sofrer desemprego no futuro. [..] Este é um dogma que tem minado teorias econômicas significativas e paralisado a política econômica. (Eisner, 2003, p.92)

A análise de Eisner (2003) é realizada sobre os dados trimestrais de 1976 a 1997 e seu resultado inicial mostra que o desemprego, quando decrescendo, já abaixo da suposta Nairu, não acelera a taxa de inflação. Pelo contrário, pode reduzir a taxa de crescimento inflacionário ou até mesmo reduzir a inflação em termos absolutos. Eisner (2003, p.94), então, constatou que "reduzir o desemprego, longe de acelerar a inflação nas duas últimas décadas, tem contribuído para reduzi-la".

Eisner aprofunda essa análise constatando que, realmente, altas taxas de desemprego mantêm a taxa de inflação em níveis baixos. Porém, uma vez mais conclui que baixo desemprego não significa alta inflação. "Nós não vivemos uma experiência na qual uma taxa de desemprego mais baixa aumentou a inflação. Isso significa que deveríamos nos sentir livres para, pelo menos, permitir à economia ter uma taxa de desemprego mais baixa" (Eisner, 2003, p.99).

Outra variável que necessita ser explicada em uma economia operando com o Programa Empregador de Última Instância é a taxa de juros. A taxa básica de juros é a taxa do *overnight*, uma alternativa rentável e com grande liquidez de reserva de valor à moeda, que não rende juros. A taxa de *overnight* é a variação que ocorre em um curto período de tempo (uma noite, por exemplo) entre a venda e a compra de títulos do governo ao público. Claro que existe

uma variação percentual rentável entre a compra e venda, mas que não pode ser caracterizada como um investimento que rende juros fixos ou calculáveis por longo período, já que operações de *overnight* são diárias. Para Mitchell & Wray (2005, p.15), enquanto o governo "dispuser" de agentes econômicos dispostos a ofertar moeda para ele, "a única implicação de uma recusa a manter títulos governamentais adicionais é que a taxa de *overnight* caia enquanto o excesso de reservas permanece no sistema bancário". Então, com esse excedente de moeda enfrentando as intenções governamentais, as taxas de juros declinarão e o setor privado se verá "forçado" a aumentar seus gastos (já que não vão comprar mais títulos do governo). Esse aumento dos gastos – ou, visto de outra forma por Wray & Mitchell (2005), essa redução do desejo de poupar – irá resultar em um crescimento do setor privado. E esse crescimento do setor privado reduzirá o déficit governamental, em decorrência de uma maior parcela da população empregada pelo setor privado e uma menor contribuição do governo através do EUI. Agora, se isso gerará inflação irá depender da habilidade de a economia expandir seu produto real para suprir as necessidades da demanda crescente, o que "não é comprometido pelo tamanho do déficit orçamentário" (Wray & Mitchell, 2005, p.15).

## Considerações finais

A proposta de Wray (1998) do Programa Empregador de Última Instância é uma alternativa de política macroeconômica que proporcionaria à economia um melhor aparato para o controle do nível de preços, trocando os milhões de agentes desempregados por um bolsão de trabalhadores. Com esse bolsão, argumenta Wray, assim como Lerner, existiria uma gama de opções mais favoráveis a amenizar os ciclos econômicos do que as oferecidas pela economia ortodoxa. Ao se prover para a sociedade um mercado de trabalho mais flexível e com um salário mínimo real fixado, reduzir-se-ia o poder de barganha salarial, o que também é salientado por Lerner como fundamental para o bom sucesso de uma política de pleno emprego.

Dessa forma, para Wray, o resultado completo final seria um maior crescimento e estabilidade da economia, melhorando as condições da população, reduzindo a pobreza e a miséria, com uma economia com pleno emprego e um nível controlado de preços. Wray (1997) aponta que a maioria dos economistas não acredita ser possível existir, na economia norte-americana, uma taxa de desemprego de 3% ou menos sem desencadear forças inflacionárias explosivas. Com isso, os economistas contrariam a própria lei norte-americana que, em mais de um ato constitucional,[8] estabeleceu como obrigação do governo prover baixo desemprego, ou mesmo pleno emprego, em conjunto com baixa inflação.

> Na verdade, é difícil imaginar que o verdadeiro pleno emprego com um programa EUI seria mais inflacionário que o sistema atual. O sistema atual confia em que o trabalho desempregado e o excesso de capacidade tendem a amortecer aumentos de salários e de preços; entretanto, ele paga ao trabalhador desempregado para não trabalhar, e permite que o trabalho se deprecie e, em alguns casos, desenvolva situações que agem como barreiras para o emprego no setor privado. (Wray, 1998, p.157-8)

Essa mudança de como o dinheiro entra na economia, também através do trabalho público, assim aumentando a oferta agregada (ou produto potencial), é um dos principais motivos que tornam possível o pleno emprego sem inflação, segundo Wray.

## Uma agenda de reforma – Hyman Minsky (1986)

Para Minsky (1986, p.287), não existe resposta definitiva para as intempéries da economia, pois mesmo revertendo-se um cenário de crise, os ganhos e a estabilidade não durarão para sempre, os de-

8 Por exemplo, no Employment Act (1946) e no Humphrey-Hawkins Act (1978).

safios futuros serão diferentes dos atuais e novas respostas terão que ser criadas. Para ele, a maioria dos economistas que assessora as políticas não vê nada de errado com o funcionamento da economia, com as explicações para as crises sendo creditadas a erros ou choques exógenos e, assim, medidas profundas que mudem a essência das economias não parecem ser necessárias, sendo propostas somente sintonias finas. Entretanto, para Minsky (1986, p.288), "a verdade sobre o assunto é que algo está fundamentalmente errado com a nossa economia. [...] uma economia capitalista é inerentemente imperfeita".

Acreditando nesse erro fundamental da análise econômica, Minsky propõe uma agenda a ser discutida publicamente. O caráter público da discussão refletiria a necessidade de as pessoas entenderem as mudanças necessárias e os custos inerentes das mudanças, facilitando a aceitação das novas políticas. As mudanças, para Minsky, não poderiam ser superficiais, pois as falhas seriam endógenas ao sistema econômico. Assim, para Minsky (1986, p.290),

> Uma nova era de reforma não pode ser simplesmente uma série de mudanças pontuais. Por outro lado, uma ampla abordagem integrada para nossos problemas econômicos deve ser desenvolvida; a política deve abranger todo o cenário econômico e adequar os pedaços de forma consistente e factível. Mudanças pontuais e remendos servem somente para piorar uma situação já ruim. [...] Devemos voltar para o ponto de partida – 1933 – e construir uma estrutura política que seja baseada em um entendimento moderno de como o nosso tipo de economia gera fragilidade financeira, desemprego e inflação.

Com isso, Minsky (1986) sinaliza para voltarmos a Keynes. Analisa as críticas deste último ao capitalismo e sua tentativa de reformular o pensamento econômico a fim de responder melhor às questões financeiras e de investimento. Os pontos a serem revisitados seriam: como os mecanismos de mercado atuam em relação à equidade, eficiência e estabilidade da economia, analisando o siste-

ma financeiro e as forças desestabilizadoras endógenas, que explicariam as depressões como consequências naturais do capitalismo não intervencionista, tornando o mecanismo de mercado descentralizado instável e ineficiente. Assim, Minsky, como Lerner e Wray, está preocupado em alcançar o pleno emprego. Ademais, o autor tem uma preocupação social por trás desse objetivo que é acabar com a pobreza, melhorando também a equidade social. Minsky propõe que a pobreza seja eliminada através do pleno emprego, pois isso "empregaria os desempregados e moveria os empregados por meio período para empregados em tempo integral e melhoraria as condições de trabalho de tal forma que os salários mais baixos cresceriam a uma taxa mais rápida que os salários mais altos" (Minsky, 1968, p.329; ver também Minsky, 1973, 1975). E, para se alcançar o pleno emprego, o hiato entre consumo e o produto possível do pleno emprego "deve ser preenchido com uma combinação de investimento privado e demanda governamental" (Minsky, 1973, p.97).

Minsky também salienta que a economia com um governo grande é mais estável que a economia com governo pequeno, fato que advém do impacto dos déficits contracíclicos governamentais na estabilização do produto e dos lucros. Por fim, mostra a necessidade de um grande governo ter capacidade de gerar superávit público quando houver inflação, assim como déficit em períodos deflacionários. Dessa forma, a receita tributária corresponderia a uma grande proporção do PIB, havendo a necessidade de se ter um sistema tributário bem estruturado, pois a tributação pode gerar problemas de ineficiência distributiva.

Em adição a isso, Minsky propõe uma recapitulação de fatos históricos e estruturas institucionais na formação das novas fundações das políticas econômicas. Portanto, para Minsky (1986, p.292-3), tem-se que enfatizar a geração de emprego e não o crescimento econômico:

> uma economia em pleno emprego está destinada a expandir-se, enquanto uma economia que objetiva crescimento acelerado através de mecanismos que induzem investimentos capital in-

> tensivos não só pode não crescer, mas pode se tornar crescentemente desigual em sua distribuição de renda, ineficiente na escolha de suas técnicas e instável na sua performance geral.

Deve-se ainda notar como se dá a ênfase na produção de caráter capital-intensivo. Minsky aponta que o investimento não pode ser visto com a fonte de todas as coisas boas, já que, se mal direcionado, investimento e financiamento de investimento freiam o pleno emprego, consumo, crescimento econômico e estabilidade de preços. Outro importante fator são as transferências sociais, que, caso sejam muito extensas e/ou custosas, tendem a prejudicar a economia, com viés inflacionário e queda da renda nacional.

Minsky ainda destaca que as incertezas cíclicas podem ser atenuadas por intervenções bem direcionadas, e que tal sistema torna desnecessárias as sintonias finas. Com isto, Minsky não está propondo uma solução definitiva para a geração do pleno emprego e estabilidade de preços. Ele reconhece que todo e qualquer programa irá acarretar custos, mas as sociedades não devem bancar os custos de continuar com as atuais políticas. "Entretanto, um programa de reforma que construa uma economia orientada para o emprego em vez de orientada para o crescimento deve mostrar benefícios rapidamente. O primeiro alvo é uma economia humana, como um primeiro passo em direção a uma sociedade humana" (Minsky, 1986, p. 293).

A motivação de Minsky (1986) para propor essa agenda reside em sua análise empírica/histórica. Enquanto, no período 1946-66, o mundo vivenciou algo empiricamente similar à sua proposta, com um governo grande, mas não excessivo, o período subsequente (1967-86) teve como realidade uma economia com o objetivo principal do crescimento econômico. Para Minsky (1986, p. 295), sua agenda de reforma poderia ser exposta ao público tendo quatro pilares de sustentação: "Governo Grande (tamanho, gastos e tributação); uma estratégia de emprego; reforma financeira; e poder de mercado". Entretanto Minsky (1968, p. 329) sabe que a economia, mesmo nesse período, não alcançou o patamar de atividade econô-

mica que ele objetiva: "[Alto][9] pleno emprego como eu defino não foi nem alcançado nem mantido durante os anos sessenta."

O que Minsky quer mudar é a forma de geração de trabalho. Apesar de o período (1946-66) ter sido de pós-guerra, com alto gasto público e aquecimento direto da demanda agregada, isto não foi suficiente para a economia chegar a um nível de alto pleno emprego, como Minsky propõe ser possível em 1967, reforçando seus argumentos vinte anos depois: "Uma sugestão de real mérito é que o governo se torne um empregador de última instância" (Minsky, 1968, p.338). Ademais, Minsky (1973, p.93) enfatiza que "o importante não é se esta visão alternativa é uma precisa reprodução da teoria keynesiana; o problema principal é se essa alternativa é uma teoria melhor para a classe de economias com a qual nós estamos lidando – economias capitalistas avançadas, com um sistema financeiro sofisticado".

Por isso, faz-se necessário o detalhamento dos quatro pilares mencionados por Minsky para se entender qual é exatamente sua proposta.[10]

## Governo grande

Minsky sugere que o governo deva ser grande o suficiente para garantir que os lucros sejam estáveis. Isso quer dizer que depressões privadas (baixa de investimento) devem ser contrabalançadas por déficits do governo, com a finalidade de estabilizar o lucro privado e, caso haja uma expansão privada (excesso de investimento), o governo reduza seus déficits ou mesmo passe a obter superávits. Enfim, que o governo tenha a medida certa para manter os lucros estáveis.[11]

9 Em alusão ao termo estabelecido por Lerner (1941).

10 Mais adiante, Minsky faz referência à importância de se ter uma política voltada à agricultura, além dos quatro pilares mencionados. Porém, essa política não é detalhada o suficiente pelo autor para uma análise mais aprofundada aqui.

11 Pode-se argumentar que é a mesma ideia de Abba Lerner. Um governo grande o suficiente para não gerar inflação nem deflação.

Minsky baseia-se também no empirismo da análise comparativa da crise de 1929 com a de 1974. Na crise de 1929, o governo operou com superávit orçamentário e viu o lucro das empresas cair de US$ 10,1 bilhões, em 1929, para US$ 6,6 bilhões, em 1933. Já na crise de 1974, o governo operou com déficits na ordem de US$ 11 bilhões e de US$ 69 bilhões, no ano seguinte; os lucros privados, por outro lado, passaram de US$ 83 bilhões, em 1974, para US$ 95,9 bilhões, em 1975. Esses dados, para Minsky (1986), mostram que a recuperação da crise de 1974 se deu de forma muito mais rápida e eficiente do que a recuperação da crise de 1929, pelo caráter mais intervencionista do governo a fim de manter o setor privado aquecido.[12]

Minsky faz uma análise histórica entre PIB, investimento (privado e público) e déficit/superávit. Minsky chega a uma conclusão "lerniana", por assim dizer, estabelecendo um nível de investimento privado que considerava ser o investimento de pleno emprego com um governo grande e quanto deveria ser o investimento público para sustentar o investimento privado e o PIB. Ao mesmo tempo, recusava um investimento público excessivo, pois esse excesso, concluiu empiricamente com os dados da década de 1980, gera inflação, como esperado teoricamente.

Sobre o déficit que pode advir de um grande investimento público para suprir a deficiência do setor privado, Minsky (1986, p.302-3) afirma que "[u]m governo pode ter déficits durante uma recessão sem deteriorar sua credibilidade creditícia se tiver um regime de tributação e gastos que produza um fluxo de caixa (um superávit) em circunstâncias alcançáveis e razoáveis". Como Lerner, Minsky prevê que o déficit só ocorrerá enquanto a economia não se encontrar em um nível de pleno emprego gerado pelo setor privado. Após essa marca ter sido alcançada, o governo operará com

12 Realidade similar pôde ser vista em 2008 e 2009, com o governo norte-americano injetando valores agora da ordem dos trilhões de dólares na economia. Por exemplo, US$ 787 bilhões em fevereiro de 2009, na tentativa de aquecer o setor privado, em meio a uma crise comparável, em "tamanho", à de 1929.

superávit ou com déficit baixo, pois os déficits governamentais atuam na melhora do lucro privado, enquanto os superávits, em sentido oposto, reduzem o lucro privado.

No que diz respeito à tributação requerida para esse tamanho de governo, Minsky propõe que a estabilização de lucros advinda dos déficits, bem como o controle inflacionário, deve vir de variações na tributação. O autor deixa claro que o custo tributário não deve advir somente das taxas individuais e propõe um sistema com VATs,[13] tarifas sobre valor agregado.

## Estratégia de emprego

Assim como Lerner, Minsky (1986) está preocupado com as repercussões agregadas, não as particulares. Mais precisamente, o autor preocupa-se fundamentalmente em colocar a economia o mais próximo possível do pleno emprego. Entretanto, para Minsky (1986, p.308),

> [a] estratégia corrente procura alcançar o pleno emprego subsidiando a demanda. Os instrumentos são condições de financiamento, benefícios fiscais para investir, contratos governamentais, transferência de pagamentos e tributos. Essa estratégia política conduz à inflação crônica e *booms* de investimento privado periódicos que culminam em crise financeira e séria instabilidade. O problema da política é desenvolver uma estratégia para o pleno emprego que não conduza à instabilidade, à inflação e ao desemprego.

Como todas as correntes teóricas em economia, Minsky quer atingir o pleno emprego, mas sem as desvantagens mencionadas. Para isso, sugere, como aceito por Wray (1998), que "[o] instrumento principal de tal política seja a criação de uma demanda infinitamente elástica por trabalho a um piso ou salário mínimo que

13 *Value Added Tax*.

não dependa de expectativa de lucro nem no curto nem no longo prazo". Tal possibilidade só se torna viável caso o governo ofereça trabalho até tal patamar, já que o setor privado tem a necessidade de lucrar quando contrata um trabalhador, não podendo arcar com a responsabilidade de uma demanda infinitamente elástica por trabalho.

Sendo o governo o único capaz de prover isso à sociedade, Minsky (1986, p.309) estabelece quatro aspectos do mercado de trabalho que devem existir para sua proposta ser factível: 1) o desenvolvimento de instituições públicas, privadas e mistas que forneçam trabalho a um salário-base não inflacionário; 2) a modificação da estrutura de transferência de pagamentos (transferências sociais, que não requerem trabalho); 3) a remoção de barreiras à participação da força de trabalho; e 4) a introdução de medidas que contenham os salários nominais e o custo do trabalho.

Esses quatro aspectos propostos por Minsky em muito se assemelham às finanças funcionais. Afinal, o primeiro ponto seria, como em Wray, a aplicação dos gastos públicos proposta por Lerner. Já o terceiro e quarto pontos haviam sido estabelecidos por Lerner como necessários para uma economia funcionar em pleno emprego, quarenta anos antes de Minsky. Ademais, esses aspectos foram adotados por Wray na sua proposta do Estado como empregador de última instância – inclusive o segundo ponto, ou seja, o governo deve prover dinheiro para quem produz para o Estado e não como uma garantia de renda mínima, improdutiva para o país.

Para que esses quatro aspectos se tornem realidade, Minsky (1986) acrescenta a necessidade, incorporada posteriormente por Wray (1998), de que o empregador, no caso o governo, deve estar disposto a contratar todos aqueles que ofertarem trabalho. "Isto somente pode ser alcançado por emprego financiado pelo governo em uma taxa salarial que não coloque pressão inflacionária nos salários privados" (Minsky, 1986, p.310). Com o governo disposto a empregar de forma ampla, a economia passaria a ter um salário mínimo-base que corresponderia, agora de forma real, ao pleno emprego.

O programa proposto por Minsky (1986) para ofertar trabalho a todos deveria abranger as diferentes faixas etárias. Com isso, o autor propõe a adoção conjunta e permanente de três programas utilizados pelos Estados Unidos no passado (durante o New Deal), de forma transitória: The Civilian Conservation Corps (CCC); the National Youth Administration (NYA) e the Works Progress Administration (WPA).

Minsky especula acerca dos impactos empíricos desses programas.[14] Os dois primeiros programas são voltados para os jovens: enquanto o CCC seria um programa voltado para a realização de trabalho direto, no sistema *learning by doing*, para jovens entre 16-20 anos com pouca escolaridade e/ou com vínculos escolares já interrompidos, o NYA seria para a população entre 16-22 anos que ainda tem vinculo acadêmico, oferecendo trabalho e treinamento, bem como acompanhamento escolar, em uma parceria público-privada com universidades e colégios.

Já o terceiro programa (WPA) seria voltado para a população adulta, ofertando trabalho tanto em tempo integral quanto parcial. As estimativas de contratação feitas por Minsky (1986) desses três programas, em conjunto, seria de nove milhões de pessoas (para o ano de 1983). Representaria um gasto de US$ 46 bilhões (ou aproximadamente 1,5% do PIB dos EUA, naquele ano), sem mensurar o quanto o governo pouparia com outros programas de transferência de renda.

> Imagina-se que o WPA, o NYA e o CCC, quando desenvolvidos em suas capacidades plenas, irão, junto com as atividades normais do governo e o emprego privado, prover renda através de trabalho para todos os que estejam desejosos e aptos para trabalhar. Esses programas permanentes irão fornecer produtos – serviços públicos, melhorias ambientais, etc. que um governo voltado para transferência de renda não é capaz de prover, bem

14 O autor faz sugestões sobre salário, impacto no orçamento e PIB de pleno emprego. Suas conclusões indicam viabilidade orçamentária para o programa.

> como a criação e melhoria dos recursos humanos. [...] O WPA, o CCC e o NYA serão bem-sucedidos precisamente porque são programas de trabalho que desempenham tarefas úteis e resultam em produtos visíveis. (Minsky, 1986, p.312)

A diferença na forma em que se mantém a inflação controlada é a mesma vista em Wray (1998). Enquanto a política atual, segundo Minsky (1986), é voltada para controlar os preços através do desemprego, e o desemprego através de transferência de renda e facilidades de investimento privado, Minsky propõe controlar os preços através do déficit governamental, por meio do número de pessoas empregadas pelos programas públicos de emprego. A ideia básica, incorporada por Wray (1998), é que, com o salário nominal fixo, as pressões salariais privadas irão diminuir à medida que o déficit aumentar e mais trabalhadores fizerem parte do WPA, ao mesmo tempo em que, no sentido inverso, o déficit diminuirá à medida que mais trabalhadores forem empregados pelo setor privado.

Ademais, um programa do Estado como Empregador de Última Instância não exercerá pressão inflacionária salarial por não gerar setores líderes. Na visão de Minsky (1968, p.337), setores líderes, amplamente incentivados pelo governo, irão gerar excesso de demanda localizada por trabalho, tanto setorial quanto geograficamente. O aumento salarial dos setores líderes se daria de forma mais rápida do que nos outros setores, acarretando, no futuro, uma especialização desnecessária e pressões de custos nesses setores. A proposta de Minsky é de gerar emprego amplo, sem criar pressões salariais setoriais, bem como gerar postos de trabalho que sejam trabalho intensivos e não capital intensivos.[15] O autor almeja, com isso, diminuir o hiato da renda relativa do trabalho, a partir de uma proposta contendo uma clara vertente lerniana, ou seja, sem favorecimentos setoriais e com gastos/investimento não direcionados para a melhor utilização dos recursos, mas sim para a geração de emprego.

15 Mais adiante, mostraremos mais detalhes sobre a importância de aumentar a proporção da renda advinda do trabalho e diminuir a proveniente do capital.

## Reforma financeira

Minsky (1986) afirma que as grandes depressões estão intrinsecamente ligadas ao pânico financeiro, e que a história das instituições é moldada a cada grande depressão, em uma procura incessante por uma estrutura à prova de instabilidades. Como dito anteriormente, para ele não existe solução definitiva, com as instituições devendo ser moldadas para cada época. Entretanto, Minsky sugere que uma sociedade que tenha um governo grande e um banco central ativo pode conter as grandes depressões.

Assim como Lerner, Minsky acredita que é melhor ter uma política econômica com governo grande e banco central ativo permanente do que os ter somente em períodos de crise. Crê que, com isso, as instabilidades que levam às grandes depressões seriam amplamente mitigadas. Na sua agenda para reforma, Minsky aponta, como uma das causas de instabilidade, o direcionamento de financiamento para investimentos inapropriados e a posse de ativos de capital. Uma solução para atenuar esse fator gerador de instabilidade seria transformar as políticas voltadas para o crescimento econômico, que usualmente se apoiam no estímulo ao investimento privado, em gastos e incentivos públicos direcionados à geração de emprego. Dessa forma, fica implícito que não só as oscilações dos ciclos de negócios seriam mais tênues, como Lerner propôs, mas que também seriam mais espaçadas.

O autor aponta a necessidade de transformar as corporações que temos hoje, que são vistas como instituições financeiras, em firmas com menor poder de mercado. O que Minsky está procurando é diminuir os riscos e as repercussões de uma empresa de grande porte falir e, com isso, provocar uma situação politicamente inaceitável. Argumenta que, com um governo grande socializando os lucros, retirando poder de mercado e regulando a economia, os processos de abertura de falência não seriam tão danosos ao sistema. Ou seja, somente uma política de governo grande pode diminuir a instabilidade financeira enraizada na estrutura capitalista. O que Minsky (1986, p.318) quer alcançar é uma realidade na qual

"decretar falência fica simplificado [e, com isso], as forças competitivas restritas pela inflação [e deflação] estão livres para operar. Se uma economia está aberta às falências, nenhuma organização pode ser tão grande que a sua falência passe a ser politicamente inaceitável".

No que tange a bancos e à forma pela qual operam no mercado, Minsky (1986) discorre sobre a fragilidade inerente de um sistema no qual existam um ou alguns poucos bancos ou instituições controladoras de grande parte dos ativos e passivos. O autor defende a necessidade de um sistema bancário descentralizado, pois, assim, os beneficiários de empréstimos seriam os mais diversos, com o sistema servindo a pequenas e médias empresas, e não tendo, isoladamente, como atender as necessidades financeiras de uma grande corporação. Com isso, Minsky tenta resolver o problema do benefício explícito às grandes corporações que detêm poder de mercado.

Sua preocupação também reside no fato de que uma economia robusta, com bons indicadores, faz com que os bancos passem a gerir seus ativos de forma especulativa e *ponzi*, aumentando a fragilidade do mercado financeiro. Essa fragilidade inerente do mercado, por outro lado, torna as grandes corporações à prova de falência, pois, se uma grande empresa falir em um mercado *ponzi*, ela pode/irá iniciar o efeito de "queda sequencial dos dominós". É a teoria da falência politicamente inaceitável.

Essa necessidade de descentralização do sistema bancário torna necessária uma intervenção governamental na forma de regulação da quantidade e da taxa de crescimento dos ativos dos bancos (Minsky, 1986, p.320):

> A ideia não é tanto assegurar que uma quantidade não inflacionária de dinheiro exista, mas sim garantir a estabilidade do sistema financeiro. Isto implica que as oportunidades de lucro dos bancos devem ser viesadas pelas autoridades reguladoras para favorecer financiamento *hedge* e financiamentos baseados em ativos de inventários são uma forma de financiamento *hedge*. (Minsky, 1986, p.321)

No que diz respeito à finalidade do banco central, o autor considera como fundamental para o bom funcionamento do sistema financeiro que essa instituição deve garantir, na forma de emprestador de última instância, a solvência e liquidez do mercado, principalmente frente a um mercado repleto de financiamentos especulativos e *ponzi*. A resposta norte-americana à crise financeira em 2008, via grandes déficits governamentais, encontra seu suporte teórico quando Minsky (1986, p.324) afirma que

> [s]e a dívida do Tesouro não é utilizada como o instrumento de posicionamento do governo, mesmo que as operações do banco central sejam principalmente sobre a dívida do Tesouro, não há contato direto de negócios entre os bancos comerciais e o banco central. Se um sistema bancário é frágil, a restrição às reservas bancárias é quase totalmente refletida no crescimento da taxa de empréstimos; não há a válvula de segurança ou o para-choque da dívida do Tesouro. Assim, uma dada ação do banco central tem um efeito maior sobre a disponibilidade de financiamento e as taxas de juros em uma estrutura financeira frágil do que em uma robusta.

Portanto, para Minsky (1986), a incumbência máxima do banco central é "direcionar" o mercado sempre, ou na maior parte do tempo, a fim de este se manter operando sobretudo com financiamentos *hedge*.

## Poder de mercado

Com a evolução tecnológica, ao longo dos anos, as empresas passaram de trabalho intensivas para capital intensivas. Tal mudança, por um lado, aumenta a eficiência produtiva, mas, por outro, contrata menos trabalhadores para um mesmo nível de produção, aumentando, assim, a tendência a excedentes (por vezes crônicos) da oferta de trabalho. Minsky, então, quer resgatar a defesa de Keynes da eutanásia do rentista. Para Minsky (1973, p.93),

a renda advinda do capital é distribuída de forma mais desigual do que a renda proveniente do trabalho, portanto, diminuindo-se o peso da renda do capital na renda total, tende-se a diminuir a desigualdade na distribuição de renda.[16] "A eutanásia do rentista é um dos conceitos de Keynes que foram perdidos. Ele aponta para o poder de a política afetar a distribuição de renda através da participação do capital na renda total."

Minsky também escreveu acerca da possibilidade de intervenção governamental diante das empresas que detenham grande poder de mercado.[17] Um mercado competitivo e com intervenção governamental permite, na visão de Minsky, que empresas capital intensivas e trabalho intensivas coexistam. Dessa forma, uma maior demanda por trabalho seria gerada, atendendo de forma mais eficaz a oferta de trabalho. O problema do poder de mercado, para Minsky (1986, p.329-30), é que, "[e]m um mundo no qual os lucros são ciclicamente instáveis, o poder de mercado pode surgir dos requerimentos dos bancos de que resultados desfavoráveis devem ser contidos antes que a produção capital intensiva seja financiada. Uma vez que o poder de mercado existe, entretanto, pode ser e tem sido explorado para restringir a produção, para impedir a entrada de firmas e para manter preços e lucros", impedindo, desse modo, que diferentes formas de produção e eficiência coexistam.

Uma solução para a existência e permanência das grandes corporações é mudar a forma como se dá o financiamento empresarial. As leis antitruste vigentes não são, então, satisfatórias para atender suas reivindicações. Minsky (1986, p.330) propõe que "bancos centrais e comerciais mudem para o financiamento de ativos e diminuam a disponibilidade de financiamento de curto prazo para as firmas, com isso removendo algumas das vantagens das grandes empresas", bem como permitindo que bancos com menor expres-

16 Para mais informações sobre a interpretação de Minsky dessa ideia, ver Minsky (1973).

17 Essa passagem muito se assemelha à noção de Lerner de maior eficiência poder ser indesejável em uma economia de cabeça para baixo (*upside-down*).

são de mercado se tornem bancos de investimento, os quais, além de diminuir as vantagens das grandes firmas, ajudariam a entrada e proliferação das pequenas firmas. Com isso, fica clara a intenção de Minsky de melhor distribuição dos lucros.

# 3

# Algumas propostas empíricas de pleno emprego: 2002-2009

*If there is any unemployment,*
*the effective minimum wage is zero;*
*it is impossible to have effective*
*minimum wage laws except in the*
*absence of unemployment.*

Hyman Minsky, 1986

Este capítulo revisará algumas propostas sugeridas e políticas implementadas ao longo dos anos, a fim de compreendermos o que foi feito sobre o tema, bem como seus impactos na economia quando projetos nesse sentido foram de fato postos em prática.

Será apresentada aqui a proposta de Fadhel Kaboub, para um programa similar ao Empregador de Última Instância (EUI) para a Tunísia (2007); o plano Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, implantado em 2002 na Argentina; e, por fim, o National Rural Employment Guarantee Act (NREGA), programa de ampla geração de emprego para o meio rural indiano (2005).

Com isso, espera-se construir uma estrutura sólida para entendermos o funcionamento das economias operando em pleno emprego, sejam elas pequenas ou grandes, desenvolvidas (como a americana, vista no capítulo anterior) ou em desenvolvimento, e

os possíveis impactos de uma tal situação sobre essas economias. Ao final desta revisão de projetos e políticas espera-se construir um ferramental teórico sólido para entendermos o funcionamento das finanças funcionais em casos reais e sua relevância para as economias.

Na última seção será apresentado o programa Bolsa Família, em vigor no Brasil. Aliada a uma análise, não exaustiva, do mercado de trabalho brasileiro e à apreciação de dados sociais, apresenta-se esta proposta alternativa à de Empregador de Última Instância, qual seja, a proposta de Renda Mínima. Com isso será possível entender a política de redução de pobreza e geração de emprego no Brasil à luz da abordagem das finanças funcionais.

## A proposta de EUI para a Tunísia – Fadhel Kaboub (2007)

A proposta de Fadhel Kaboub é importante por mostrar que é possível um programa como o EUI ser aplicado em um país pequeno e em desenvolvimento, ao mesmo tempo que nos instrui sobre uma implementação prática desse tipo de programa.

Kaboub (2007b) apresenta uma breve história das políticas econômicas e sociais adotadas pela Tunísia. Logo após o país alcançar sua independência, em 1956, a Tunísia vivenciou um forte período de industrialização via substituição das importações. Quando essa forma de crescimento/industrialização se esgotou, a Tunísia passou a priorizar o crescimento alavancado pelas exportações, o que ocorreu de meados dos anos 1970 até o início da década de 1980. Desde então, a Tunísia adotou a cartilha de liberalização econômica, através do Programa de Ajuste Estrutural (PAE).

De acordo com os dados apresentados por Kaboub (2007b), pode-se ver que a Tunísia tem uma taxa de desemprego bastante elevada, de 14,2% em 2005, mesmo tendo bons indicadores macroeconômicos, como: inflação em 3% a.a.; pessoas abaixo da linha da pobreza em 4% da população total; crescimento populacional abai-

xo de 1% a.a.; e dívida pública moderada, de 53% do PIB.[1] Pode-se notar a evolução do desemprego na Tunísia desde 1966 (Tabela 2) e seus valores elevados e estáveis. Assim, o problema do desemprego naquele país parece ser estrutural e uma proposta como a de Kaboub seria uma ruptura com as políticas macroeconômicas usualmente utilizadas na Tunísia, as quais, com certeza, não foram bem-sucedidas no tocante à redução do desemprego.

Tabela 2 – Taxa de desemprego oficial da Tunísia

| Ano | 1966 | 1975 | 1984 | 1989 | 1994 | 1997 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Taxa de desemprego | 15,2 | 15,8 | 16,4 | 15,9 | 15,8 | 15,9 | 16,0 | 15,7 | 15,1 | 15,3 | 14,5 | 14,2 | 14,2 |

*Fonte*: INS (2006), apud Kaboub (2007b).

Para Kaboub, na Tunísia, diferentemente das análises feitas por Wray e Minsky, Mitchell e Mosler, o programa EUI teria que ser direcionado a um público mais bem qualificado.[2] Enquanto a proposta original do EUI destina-se aos trabalhadores *unskilled* (sem qualificação), a proposta tunisiana deveria levar em conta que 70% das pessoas que procuram emprego pela primeira vez têm o terceiro grau completo e que 50% dos desempregados estão procurando emprego há mais de um ano.[3] Isto acontece porque o governo tunisiano tem gasto boa parte de seu orçamento na tentativa de combater o desemprego, comprometendo, para isso, 25% desse orçamento com educação.

---

1 INS (2006), apud Kaboub (2007b, p.7).

2 Por esse motivo, apresenta uma proposta mais parecida com o Employment Assurance Policy (EAP), de Philip Harvey (1989).

3 Dados retirados de Kaboub (2007b, p.8). No entanto, deve-se ver com alguma reserva essa grande participação de pessoas com 3º grau na Tunísia, desproporcional inclusive quando se compara esses dados com os de países desenvolvidos. Imaginamos que o que se considera como 3º grau, na Tunísia, precisa sofrer algumas qualificações para se comparar com dados de outros países.

Assim, o governo tunisiano, em vez de solucionar o problema do desemprego, decidiu melhorar o perfil do desempregado. Porém, é importante relembrar a alegoria de Wray, citada anteriormente, sobre somente existirem nove ossos enterrados para uma população de dez cachorros. Nesse caso, não adianta treinar os cachorros para procurar ossos se não existirem ossos para todos, ou seja, independente da capacidade individual de cada cachorro, algum ficará sem osso.

Essa diferença de público-alvo não descaracteriza a proposta do Estado como empregador de última instância. Nas palavras de Minsky (1988), "a estratégia básica é simples e direta – aceite os pobres como eles são e crie oportunidades de emprego que estejam dentro de suas capacidades. Depois de isso ser feito, programas para melhorar as capacidades de trabalhadores de baixa renda podem ser implementadas". Minsky negava a homogeneidade neoclássica dos trabalhadores, ele postulava a heterogeneidade entre os trabalhadores e é tendo essa heterogeneidade em mente que as políticas de emprego devem ser criadas. Sendo assim, o programa não deixa de atender as especificidades do país, mesmo que seja voltado para um público-alvo diferente da proposta original. Como se sabe, aplicar políticas sem adaptá-las à sua realidade pode causar resultados indesejados, tanto no curto quanto no longo prazo.

O EUI para a Tunísia também é diferente da proposta tradicional vista em Wray (1998) por não prever uma implementação através de um "choque" (rapidamente), mas sim de forma gradual, dando tempo para as instituições e os agentes econômicos se adaptarem à nova realidade (Kaboub, 2007b). A proposta gradualista de Kaboub prevê um período de implantação de seis anos e está dividida em três etapas, mais ou menos o mesmo cronograma temporal do NREGA 2005, a ser visto mais adiante. As três etapas seriam: 1ª) atender os chefes de família desempregados; 2ª) atender qualquer indivíduo desempregado há mais de doze meses; e 3ª) o programa Empregador de Última Instância em si (EUI).

A primeira etapa visa atender uma pequena parte da população[4] e duraria por dois anos. Sua principal finalidade seria garantir que as expectativas quanto ao programa comecem a ser formadas paulatinamente e que os demais agentes econômicos se preparem para as próximas etapas. Além disto, essa fase de implementação garantirá renda, seja através do programa, seja através de renda privada, para todos os lares da Tunísia, melhorando os indicadores, bem como a realidade, das camadas mais pobres da população.

Já a segunda fase garantiria emprego para todos aqueles que estivessem desempregados há mais de doze meses. Nessa fase, aproximadamente 216,5 mil indivíduos poderiam se beneficiar dessa proposta, ou seja, 50% dos desempregados da Tunísia. O autor acredita que, com a experiência advinda da primeira etapa, o governo estará muito mais apto a gerenciar esse programa que está começando a cobrir grande parte da força de trabalho nacional, fazendo com que a transição para essa nova fase seja tranquila, e com expectativas já estabelecidas sobre essa política de rendas e emprego. Essa fase duraria três anos, dando tempo para o governo consolidar suas instituições reguladoras e melhorar sua coordenação de política fiscal e monetária.

A terceira fase seria o programa EUI de fato, com o Estado empregando qualquer indivíduo disposto e apto para o trabalho, o que, no caso da Tunísia, conformaria um público, sem considerar a fase 2, de mais de 215 mil pessoas. Vale lembrar que esses números podem ser maiores, caso exista a disposição de alguns indivíduos migrarem da informalidade urbana para o programa, bem como se alguns começarem a trabalhar mesmo sem nunca terem trabalhado, exatamente como no caso do programa Jefes de Hogar argentino,[5] no qual algumas mulheres que nunca trabalharam começaram a participar ativamente do programa.

4 Vinte mil indivíduos, em uma população total de 10 milhões de habitantes, com 3,4 milhões de pessoas constituindo a força de trabalho da Tunísia.

5 Esse programa é explicado em outra seção deste capítulo.

Kaboub estima o custo das três fases do programa baseando-se no desemprego de 2004 (13,9% ou 432.900 desempregados) e considera que esse número será constante no decorrer dos seis anos de implementação do programa, utilizando-se dos dados oficiais do governo.[6] O autor divide os desempregados em três categorias: *skilled, semiskilled e unskilled.* Essa diferenciação de capacidade de trabalho, por assim dizer, tem implicações para o salário proposto para cada categoria.[7] Kaboub assume, assim como Kalecki, que os trabalhadores do programa EUI consomem toda a renda e, portanto, não poupam.

Com essas premissas, o autor consegue estimar a arrecadação advinda dos VATs (como Minsky propõe que seja o sistema de tributação), que têm significativo peso na economia tunisiana, podendo, assim, também estimar com maior precisão o real custo do programa para o país. As estimativas de Kaboub (2007b) podem ser sumariadas na Tabela 3, bem como uma extrapolação da atratividade do programa para os desempregados e para os fora da força de trabalho (Tabela 4).

A diferença entre as tabelas 3 e 4 recai sobre o número de participantes que o programa atende. Ao passo que na Tabela 3 estima-se a atratividade do programa exclusivamente através da taxa de desemprego tunisiano, a Tabela 4 extrapola essa atratividade, mais do que dobrando o público beneficiado com o programa nas etapas 2 e 3. Seriam, portanto, incorporadas pessoas fora do mercado de trabalho (que não são consideradas na taxa de desemprego) e trabalhadores informais. Com isso pode-se analisar, como Kaboub (2007b) o fez, o impacto do programa, mesmo quando os custos forem acima do esperado inicialmente.

6 Com uma propensão marginal a consumir de 0,785; uma propensão marginal para importar de 0,478; uma taxa de tributação de 0,1; um multiplicador de 1,295, uma taxa de crescimento do PIB de 5% a.a. e um PIB inicial de TND 35 bilhões (ou US$ 25,388 bilhões, em março de 2009).

7 *Skilled*: TND 569,4 mensais (US$ 413,02); *semiskilled*: TND 379,6 mensais (US$ 275,35); *unskilled*: TND 189,8 mensais (US$ 137,67). Taxa de câmbio do dinar tunisiano para o dólar: 1,3786.

Tabela 3 – Estimativa do Programa EUI para a Tunísia

| | Ano 1 | Ano 2 | Ano 3 | Ano 4 | Ano 5 | Ano 6 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Nº de participantes | 20.000 | 20.000 | 216.450 | 216.450 | 216.450 | 432.900 |
| Custo dos salários (em TND) | 119,59 milhões 0,34% do PIB | 119,59 milhões 0,32% do PIB | 683,34 milhões 1,69% do PIB | 683,34 milhões 1,57% do PIB | 683,34 milhões 1,47% do PIB | 1,36 bilhão 2,74% do PIB |
| Efeito multiplicador (em TND) | 154,97 milhões 0,44% do PIB | 154,97 milhões 0,41% do PIB | 957,03 milhões 2,36% do PIB | 957,03 milhões 2,2% do PIB | 957,03 milhões 2,05% do PIB | 1,82 bilhão 3,67% do PIB |
| Aumento das importações (em TND) | 74,22 milhões 0,21% do PIB | 74,22 milhões 0,21% do PIB | 398,44 milhões 0,98% do PIB | 398,44 milhões 0,91% do PIB | 398,44 milhões 0,85% do PIB | 617 milhões 1,24% do PIB |

*Fonte*: Cálculos de Kaboub.

Tabela 4 – Extrapolação da atratividade do Programa EUI para a Tunísia

| | Ano 1 | Ano 2 | Ano 3 | Ano 4 | Ano 5 | Ano 6 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Nº de participantes | 22.658 | 22.658 | 566.450 | 566.450 | 566.450 | 1.132.900 |
| Custo dos salários (em TND) | 135,48 milhões 0,38% do PIB | 135,48 milhões 0,36% do PIB | 1,78 bilhão 4,55% do PIB | 1,78 bilhão 4,05% do PIB | 1,78 bilhão 3,43% do PIB | 3,57 bilhões 6,72% do PIB |
| Efeito multiplicador (em TND) | 175,56 milhões 0,5% do PIB | 175,56 milhões 0,47% do PIB | 2,52 bilhões 6,42% do PIB | 2,52 bilhões 5,71% do PIB | 2,52 bilhões 4,84% do PIB | 4,72 bilhões 8,89% do PIB |
| Aumento das importações (em TND) | 84,08 milhões 0,23% do PIB | 84,08 milhões 0,22% do PIB | 1,08 bilhão 2,75% do PIB | 1,08 bilhão 2,45% do PIB | 1,08 bilhão 2,07% do PIB | 1,49 bilhão 2,81% do PIB |

*Fonte*: Cálculos de Kaboub.

O custo dos salários para o governo é estimado baseando-se no público-alvo das diferentes etapas e no peso relativo das três diferentes categorias de trabalhadores nos diferentes anos, bem como incorporando o pagamento do VAT sobre os diferentes salários. Assim, pode-se auferir das tabelas que o impacto do custo do programa, mesmo quando seu custo é extrapolado, é de apenas 6,72% sobre o PIB. Kaboub, por isso, conclui que o programa EUI para a Tunísia, da forma como ele o estima, não tem fortes restrições orçamentárias para sua implementação.

Ademais, comumente argumenta-se que o déficit comercial é um impeditivo à aplicabilidade do programa em um país pequeno e em desenvolvimento. Kaboub acredita que a visão ortodoxa, a qual diz que a Tunísia precisará incentivar as exportações para formar reservas em moeda forte ou atrair investimento internacional ou, como última escolha, tomar dinheiro emprestado para saldar as obrigações do balanço de pagamento, está errada.

A solução vista pelos proponentes do Estado como Empregador de Última Instância é distinta. Não seria necessário que o Estado adotasse políticas que gerassem desaquecimento se o dinar tunisiano for completamente flexível. Kaboub (2007b, p.21) afirma que, "no caso de um déficit da balança comercial crescente, o valor relativo do dinar tunisiano irá diminuir (TND se deprecia)".

No que diz respeito à necessidade de importar determinados bens fundamentais para o bom andamento da economia, Kaboub baseia-se no caráter gradualista da implantação do programa para mitigar esse problema. O governo, sinalizando que o programa irá tomar forma em dois anos, fará com que o setor industrial (o lado da oferta) se ajuste à realidade futura, ou seja, irá buscar modernizar a economia. Vale ainda ressaltar que o aumento das importações calculado por Kaboub, mesmo quando a atratividade do EUI é extrapolada, foi de 2,81% do PIB para o ano em que o EUI é implementado de fato.

> O efeito da depreciação do dinar na economia interna é uma elevação dos preços relativos de todas as *commodities* com conteúdo

> importado significativo. Wray (2006[b], [2007b]) sugere que isto não seja visto como "inflação", mas sim como um "efeito sobre os preços relativos", e alerta que o governo não deve tentar combater essa nova realidade com políticas de indexação, pois estas piorariam a situação criando uma inflação estrutural. No final, o impacto do EUI, com desvalorização do dinar, seria um crescimento econômico maior e uma melhora nos termos de troca reais, acompanhado por uma elevação nos preços domésticos e uma política de redistribuição. Isto parece uma barganha interessante para um país que está operando muito abaixo de sua plena capacidade de utilização. (Kaboub, 2007b, p.23)

## Jefes y Jefas de Hogar Desocupados – Argentina (2002)

Esta seção tratará do programa argentino Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, implementado no início de 2002, para combater a crise que se instaurou no país com o fim do plano de conversibilidade. Ele passou a ser "o maior programa de transferência direta, emprego-renda, na história da América Latina" (Kostzer, 2008, p.3). A crise gerou desemprego (23%, registrado pelo Ministério de Economia e Produção argentino) e pobreza em níveis elevados (57,7% da população abaixo da linha da pobreza, sendo 9,6 milhões de pessoas indigentes). Por isso, esse plano "constituiu um dos pilares da recuperação econômica pós-crise de 2002, uma crise que colocou até mesmo em xeque o sistema democrático de uma nação" (Kostzer, 2008, p.3).

A Argentina possuía uma população estimada, em 2007, de 37 milhões de habitantes, com um PIB aproximado de U$ 260 bilhões, e um IDH de 0,869, que lhe garante a 38ª posição no *ranking* mundial.[8] Quando a crise se instaurou naquele país, no início da década, o governo lançou o programa Jefes de Hogar em caráter emergencial, na tentativa de reverter o dramático panorama econômico e so-

---

8 Dados retirados do *site* do governo argentino e de seu Ministério de Economia e Produção.

cial. Como o próprio nome diz, o programa destinou-se aos chefes de famílias, fossem homens ou mulheres e, no seu pico, segundo Tcherneva e Wray (2005a), teve a participação de 5% da população, aproximadamente, dois milhões de trabalhadores, representando 13% da força de trabalho da Argentina.[9] Caracteriza-se como um EUI limitado, assim como o indiano (que veremos mais adiante), mas com público-alvo e sistema de implementação diferentes.

O programa objetivava, segundo Kostzer (2008, p.5), reduzir a pobreza, o desemprego e alavancar a demanda doméstica reprimida por dois anos de recessão. Paga 150 pesos[10] por mês para chefes de família que devem trabalhar o mínimo de quatro horas diárias em serviços comunitários, pequenas construções e manutenções, ou serem diretamente levados a treinamento específico de trabalho ou até mesmo continuar com o ensino escolar, se necessário.

Além de ser direcionado a chefes de família e limitado a um participante por domicílio, outros requisitos devem ser cumpridos, como a necessidade de haver, residindo com o chefe, menores de 18 anos, pessoas com deficiências ou mulheres grávidas. Em conjunto com esse programa, como salientado por Tcherneva e Wray (2005a), existe outro programa nas mesmas linhas do Jefes de Hogar, mas com outro público-alvo, e de menor abrangência, o Programa de Emergência Laboral (PEL). Esses dois programas juntos, em 2005, tiveram um custo total, ao governo argentino, de 1% do PIB (Tcherneva e Wray, 2005a). Para relativizar o custo do programa argentino, vale recordar que o gasto norte-americano com políticas sociais que visam combater a pobreza consomem 1% do PIB, enquanto na França e Inglaterra esses valores chegam a 3%-4% do PIB (Tcherneva e Wray, 2007).

Um importante aspecto do Jefes de Hogar é que 70% dos participantes do programa são mulheres.[11] Ademais, dado o público-

---

9 Estimavam-se, inicialmente, 500.000 trabalhadores, no mínimo, sendo atendidos pelo plano.

10 O equivalente a U$ 49,34 ou R$ 77,40, no dia 25-7-2008.

11 Isso em geral acontece para dar ao homem a possibilidade de dedicar 100% do seu tempo na procura de um emprego na iniciativa privada.

-alvo do plano (famílias pobres com menores de idade), essa característica traz consigo fatores até então relegados, quais sejam, diminuição do abuso doméstico sofrido pelas mulheres, diminuição da desistência escolar e do uso de drogas pelos filhos (Tcherneva e Wray, 2007). Além disso, os participantes do programa acreditam estar ganhando experiência suficiente para almejar um posto de trabalho fora do Jefes de Hogar, fator-chave para a inclusão social tratada tanto por Wray quanto Minsky.

Apesar de existirem críticas a essa característica do Jefes – aliás, um dos principais motivos para que se queira destituir o programa, já que não fazia parte dos objetivos do plano atender a essa parcela da população (a feminina) –, não se pode negar sua relevância. Ademais, esses efeitos virtuosos do Jefes não são unicamente tratados por Tcherneva e Wray, mas também enfatizados pelo Banco Mundial (no seu *World Bank Report* Nº 23710-AR), que aponta: a eficiência do programa em alocar renda para a população necessitada (mesmo que os beneficiários principais sejam as mulheres, a família toda é o alvo do programa, ademais, no geral, atingido); a provisão de serviços e de pequenos projetos de infraestrutura necessários à população pobre e o incremento de sua renda.

O grau de satisfação dos trabalhadores em participar do programa chegou a 90% e os motivos principais de tal satisfação encontram-se na realização pessoal de contribuir para a melhoria do país e por trabalhar em um bom ambiente – essas duas respostas somadas englobam 65% do total. Os entrevistados apreciam, sobretudo, o fato de receberem treinamento e a possibilidade de melhorar a comunidade onde vivem, sentindo-se respeitados por fazer parte de uma empreitada desse tipo, rechaçando a percepção de que um programa como esse estigmatizaria e frustraria o trabalhador.

Vale ressaltar que o Jefes não contribuiu em larga escala para a diminuição da pobreza no país, entretanto ajudou sobremaneira na redução da indigência (como destacado na Tabela 5). Tal fato se deve à baixa remuneração proporcionada e ao baixo número de horas requeridas para a participação. Ademais, o programa, ao proporcionar uma renda mínima para um imenso número de famílias,

certamente contribuiu para uma recuperação mais rápida da economia. Como antes salientado, boa parte da força de trabalho argentina (13%) estava empregada no Jefes e a um custo muito baixo para o governo.

Tabela 5 – Declínio na indigência e pobreza dos beneficiários do Jefes

| | % de residências abaixo da linha de indigência e pobreza | | |
|---|---|---|---|
| **Residências** | Sem o Jefes | Com o Jefes (Agosto 2002) | Mudança percentual |
| **Indigência** | 86,4 | 61,8 | –24,6 |
| **Pobreza** | 98,3 | 95,4 | –2,9 |
| | **% de indivíduos abaixo da linha de indigência e pobreza** | | |
| **Indivíduos** | Sem o Jefes | Com o Jefes | Mudança percentual |
| **Indigência** | 87 | 68,6 | –18,4 |
| **Pobreza** | 98,6 | 96,7 | –1,8 |

*Fonte*: Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridade Social, República Argentina.

Outro fator relevante a ser observado é o nível de escolaridade dos participantes do Jefes, os quais, na grande maioria (80%), não possuem o 2º grau completo, ou seja, o plano "aceita os trabalhadores como eles são", aspecto importante sublinhado por Minsky. O trabalho realizado no Jefes de Hogar, como já salientado, é voltado para a melhoria da comunidade carente. Mais especificamente, os participantes do programa realizam pequenos empreendimentos voltados para a agricultura; melhorias do sistema de esgotos e drenagem de água; cozinhas solidárias; centros de cuidados familiares; programas de conscientização sobre a saúde, relacionados a problemas sanitários básicos (manejo de alimentos para não causar problemas de saúde); recuperação de livros em más condições, provenientes de regiões mais ricas para as comunidades carentes; reparação de rodovias e pontes; cuidados com crianças e idosos; e tarefas administrativas,

para o próprio programa (Tcherneva & Wray, 2007). A Tabela 6 ajuda a visualizar a abrangência e enfoque do plano.

Tabela 6 – Tipos de projetos para a comunidade

| | |
|---|---|
| Pequenos empreendimentos (principalmente para a agricultura) | 26% |
| Serviços sociais e para a comunidade | 17% |
| Manutenção e limpeza de espaços públicos | 14% |
| Cozinhas solidárias | 11% |
| Atividades educacionais | 10% |
| Construção e reparo de casas e infraestrutura social | 8% |
| Cuidados com a saúde | 5% |
| Suporte administrativo | 4% |
| Cuidados com crianças | 2% |
| Cuidados com idosos | 1% |
| Outros | 2% |
| **Total** | **100%** |

*Fonte:* Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridade Social, República Argentina.

A forma de administração do plano é descentralizada, assim como no caso indiano, que veremos a seguir.

> O governo federal argentino provê os fundos, as linhas gerais para a execução dos projetos de trabalho e alguns serviços auxiliares de gerência do programa. [...] Entretanto, a real administração do programa é fundamentalmente executada pelos governos municipais. Os municípios são responsáveis por identificar as necessidades prementes e os recursos disponíveis de sua comunidade, bem como por avaliar os projetos propostos pelas ONGs locais. (Tcherneva &Wray, 2007, p.14)

Infelizmente o programa sofre críticas. Em entrevista a Tcherneva e Wray, dois diretores do Ministério do Trabalho argentino falaram sobre um plano para substituir o Jefes de Hogar, que seria implantado, em seu lugar, com os mesmos custos do Jefes, mas que

abrangeria somente metade dos atuais beneficiários, os quais seriam remunerados para não trabalhar e que, após doze meses, teriam que ser desligados, enquanto o Jefes não impõe tal limitação. Na verdade, em pesquisa realizada em 2005, quando perguntado (aos trabalhadores do Jefes) se eles prefeririam receber o benefício ficando em casa ou trabalhando, todos (cem respostas em cem), *sem exceção*, disseram que não gostariam de ficar em casa e que preferiam ir trabalhar (Tcherneva & Wray, 2007, p.22).

Com essa pergunta, os defensores da exequibilidade de um programa nos moldes do Empregador de Última Instância defendem-se da crítica do risco moral que tal programa poderia criar, ao desencorajar os trabalhadores a buscar a realização de um trabalho de qualidade no setor privado, por possuírem outra garantia de renda, vale dizer, não se esforçando para conseguir um posto e um bom desempenho de trabalho na iniciativa privada.

Concluindo esta seção, apresentamos duas figuras (1 e 2) com a evolução do (des)emprego na Argentina, com o que se pode visualizar, pelo menos em parte, o efeito do Jefes de Hogar naquele país, bem como a Tabela 7, com indicadores sociais e econômicos do país vizinho.

Tabela 7 – Alguns indicadores sociais e econômicos da Argentina

| | 1993 | 1998 | 2003 | 2006 |
|---|---|---|---|---|
| Renda média por residência ($ corrente) | $1.137,90 | $1.183,60 | $892,00 | $1.842,65 |
| Variação da renda média | - | 4% | –25% | 107% |
| Linha de pobreza ($ corrente) | $424,70 | $495,30 | $720,10 | $930,00 |
| Variação da linha de pobreza | - | 17% | 45% | 29% |
| Coeficiente de Gini | 0,455 | 0,472 | 0,482 | 0,495 |
| Residências abaixo da linha da pobreza | 13,6% | 17,7% | 42,6% | 19,2% |

*Fonte*: Cálculos próprios de Daniel Kostzer (2008), baseados no EPH-INDEC (www.indec.gov.ar).
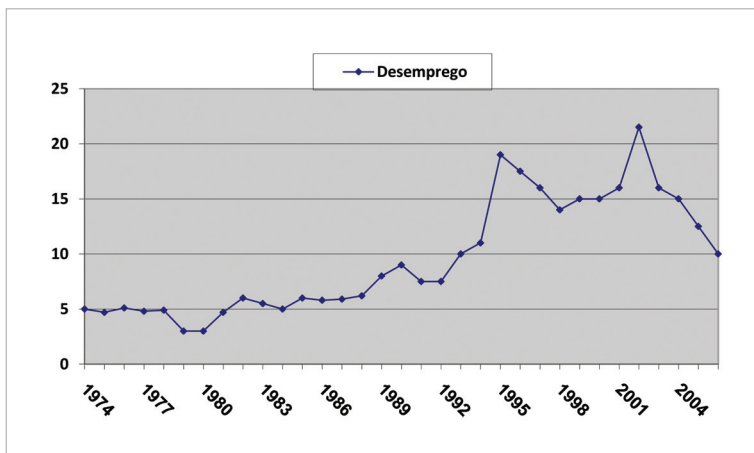
Gráfico 1 – Evolução da taxa de desemprego como uma percentagem da população economicamente ativa (1974-2006).

*Fonte:* IDEC.
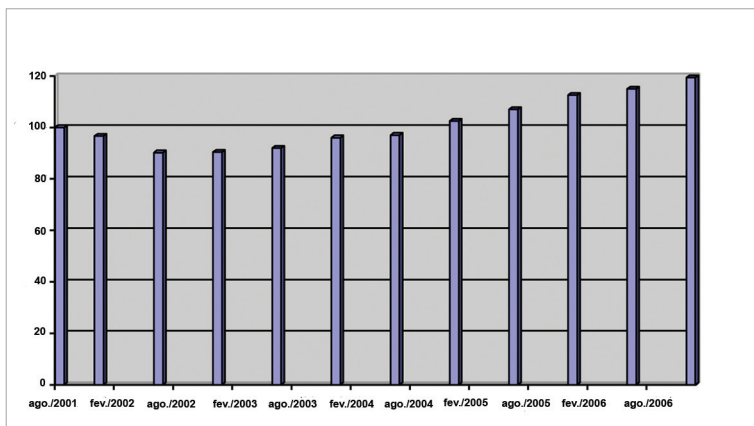
Gráfico 2 – Evolução do emprego formal na Argentina (agosto de 2001 = 100).

*Fonte*: EIL-MTEySS (Indicadores de Pesquisa do Trabalho – Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridade Social, República Argentina).

Com esses dados, e mais as análises feitas nesta seção, podemos inferir que o Jefes constituiu uma estratégia global para combater a pobreza, reduziu a desigualdade social (coeficiente de Gini), foi um esquema de proteção social e não de caridade, reduziu o desemprego, permitiu identificar os principais problemas para intervenções futuras (solucionar gargalos econômicos), solucionou algumas necessidades básicas de residências carentes, melhorou o capital humano (através do treinamento, em vez da ociosidade do desemprego), resolveu alguns dos problemas sociais mais agudos, reduziu pressões sobre os trabalhadores informais, agiu de forma contracíclica (assim como na proposta do bolsão de trabalhadores de Wray [1998], melhorou a infraestrutura da comunidade, e gerou efeitos multiplicadores e aceleradores.

## National Rural Employment Guarantee Act (NREGA) – Índia (2005)

O NREGA foi uma lei, ainda em vigor, criada pelo governo da Índia em 2004 e implantada em 2005, para suprir deficiências no meio rural. Torna-se importante a análise dessa lei por causa de sua abrangência,[12] bem como pela similar ideologia advinda de finanças funcionais que se encontra em sua formulação. Além do mais, assim, pode-se analisar um programa com ampla geração de emprego, em funcionamento há quatro anos e algumas de suas peculiaridades.

A premissa é garantir o direito de trabalho pelo provimento garantido de emprego a um salário mínimo estabelecido por lei para, inicialmente, um adulto[13] por residência e que seja residente de área rural e voluntário a realizar trabalho manual nas áreas rurais (Mehrotra, 2008).

12 Foram atendidas no programa, em 2008, 38,2 milhões de residências. Não há número para indivíduos (Governo da Índia, *site*).

13 Com dezoito anos ou mais de idade.

A lei divulgada na *The Gazette of India*[14] previa cobrir todo o território da Índia em, no máximo, cinco anos. Entretanto, o programa acabou sendo dividido em três etapas: na primeira fase, de um ano, o programa abrangia os duzentos distritos mais pobres; a segunda fase, de também um ano, ampliou a abrangência para mais outros 130 distritos, os mais pobres dos distritos restantes; e, já no terceiro ano, toda a Índia, exceto a região de Jammu e Kashmir, estava sendo atendida pela lei, ou seja, os 285 distritos restantes estavam sendo cobertos (Governo da Índia, *site*). Com isso, o programa procurou não gerar pressões migratórias, atendendo primeiro os locais mais pobres e que aumentaram mais significativamente a demanda por trabalho (NREGA *Report*, 2008, p.6).

Essa garantia de trabalho se estende ao máximo por cem dias ao ano e no mínimo por catorze dias,[15] sua remuneração se dá de forma semanal no valor de Rs 60 por dia de trabalho (sessenta rupias)[16] e o trabalho deve ser realizado no máximo a uma distância de 5 km da residência do trabalhador. Caso o trabalho tenha que ser realizado além desse perímetro, o trabalhador tem direito a uma remuneração destinada ao transporte. O salário estabelecido deve ser igual para homens e mulheres. Ademais, pelo menos 33% de todos os trabalhadores do programa devem ser mulheres e, até dezembro de 2007, 44% eram do sexo feminino (Governo da Índia, *site*). Fato similar pôde ser notado no plano argentino e, em ambos os casos, diminuiu-se a exclusão social (trabalhista) feminina.

A lei garante ainda a alocação do trabalhador a um trabalho em, no máximo, quinze dias, caso contrário o voluntário receberá uma "mesada" de 25% do salário mínimo pelos primeiros trinta dias, e 50% a partir de então (ibidem). A forma de pagamento e alocação é

---

14 Jornal no qual as leis são divulgadas detalhadamente ao público. As leis só se tornam leis na Índia após a divulgação nesse jornal.

15 Esse período mínimo não é para ser estabelecido pelo governo. Vale lembrar que o trabalho é voluntário, portanto, se um cidadão se voluntariar, terá de cumprir pelo menos catorze dias de trabalho.

16 Valor do salário mínimo da lei em 2005, nominalmente equivalente a três vezes mais que o mínimo diário para a linha da miséria/indigência (pobreza absoluta).

peculiar, pois a lei é federal, mas é aplicada de forma regional. Fica a cargo dos estados alocar o trabalhador e pagar as mesadas quando for o caso. Entretanto, o pagamento salarial para um trabalhador empregado é feito pelo governo federal. Ainda, 75% do custo de material[17] é pago pelo governo federal, enquanto o restante é pago pelo governo estadual. Imagina-se que com isso se reduza o incentivo à corrupção, ao "corpo mole", alcançando-se, assim, uma maior eficácia do programa.

Ainda sobre a transparência da lei, vale destacar que tanto o governo federal quanto o estadual devem apresentar relatórios à população. O relatório federal deve ser disponibilizado via internet e através de centros responsáveis localmente, enquanto o governo estadual dirige-se ao governo federal e aos mesmos centros locais.[18]

No local de trabalho, algumas normas devem ser seguidas. Deve-se ter água potável para os trabalhadores, bem como sombra para os momentos de descanso, auxílio médico e creche, caso exista pelo menos cinco crianças abaixo de seis anos de idade, no local. O trabalho em si deve constituir-se de: obras para provimento de irrigação, conservação de água, desenvolvimento da terra, estradas rurais, e qualquer outro trabalho que o governo considere importante para o desenvolvimento agrário. Entretanto, somente 3% dos empregados pelo NREGA se enquadram nesse último caso. Enquanto isso, 53% trabalham com conservação de água, 17% com estradas rurais, 14% com o desenvolvimento da terra e os 13% restantes com a provisão de irrigação para a terra no período 2007-8 (NREGA Report 2008, p.32).

Com essa iniciativa, o governo indiano espera incentivar o meio rural de seu país, provendo-lhe uma maior estabilidade econômica. Essa lei é voltada para o meio rural, pois, em 2002,

17 O custo do material não pode ser superior a 1/3 do custo total da obra. Ou seja, 2/3 para mão de obra, 1/3 para material.

18 Por centros locais entendem-se as repartições criadas junto com o NREGA. São elas: Gram Panchayat, Panchayati Raj Institutions, Line Departments e ONGs.

quase 72%[19] da população total do país se encontrava nesse meio e, ainda, a maioria da população pobre fazia parte desse contingente. O Estado procura estabilizar o meio rural e melhorar as condições de vida dessa população, visando a uma sociedade um pouco mais igualitária (Basu, Chau & Kanbur, 200?).

Outra característica importante do NREGA a ser destacada, segundo Basu, Chau e Kanbur, é que, diferentemente de programas sociais anteriores da Índia (Employment Guarantee Schemes [EGS], por exemplo), o trabalho público ofertado pela lei não compete com a contratação de trabalho rural privado e os trabalhos do NREGA são voltados para o bem-estar e desenvolvimento do seu público-alvo. O programa, além das características apresentadas até agora, é sazonal, destinando-se a atender a população rural no período anual de maiores dificuldades, estabilizando o mercado de trabalho. Portanto, além de garantir renda para a população no período de baixa oferta de emprego, o programa gera desenvolvimento local para o período de alta, melhorando a produtividade rural do país em ambos os períodos. Mas como isto é alcançado?

> Da forma que o NREGA está escrito, primeiro o governo anuncia o salário a ser pago ao público trabalhador do programa. Depois, o choque de produtividade, positiva ou negativa, ao setor privado é revelado. Subsequentemente à revelação do choque de produtividade, os empregadores e trabalhadores formam expectativas sobre a locação e, então, acessibilidade do programa de trabalho público *ex post*, e os contratos privados de emprego são assinados. Finalmente, tendo observado o emprego privado, o governo decide sobre a locação dos programas de trabalhos públicos e outros benefícios, e, assim, determina a renda disponível aos trabalhadores que procuram emprego público. (Ibidem, p.5)

Por essa passagem pode-se notar a similaridade com as propostas de Lerner (1941) e Wray (1998). O importante, para não desen-

19 Essa porcentagem (72%) da população indiana equivale a cerca de 792 milhões de pessoas.

cadear forças desestabilizadoras, é estabelecer o salário pelo qual o governo está disposto a empregar e deixar que a demanda por trabalho privado flutue. Dessa forma, os gastos públicos não são excessivos, servindo como estabilizadores do mercado de trabalho, melhorando também o meio em que se dão. No caso da Índia, melhoram os locais onde se concentram 2/3 da população, reduzem-se as pressões migratórias, e geram-se maior equidade e desenvolvimento econômico.[20]

A estimativa do gasto total acarretado por essa lei, no ano fiscal 2006-2007, calculado pelo relatório do NREGA, fica entre US$ 1,7 bilhão a US$ 2,5 bilhões, atendendo 21 milhões de residências.[21] Já para o ano fiscal 2007-2008, a estimativa fica entre US$ 1,8 bilhão e US$ 3 bilhões, atendendo quase 26 milhões de residências. A demanda de emprego não atendida pelo governo foi de apenas 1%, nos dois períodos, sendo essas as pessoas que receberam a mencionada "mesada" do governo estadual.

Essa intervenção governamental no meio rural da Índia "demonstrou que o NREGA proveu segurança salarial para as famílias rurais pobres, ajudou a emancipação econômica da mulher e criou melhoras públicas físicas. A adoção de uma proposta de trabalho justa, incluindo o pagamento de salário mínimo, contribuiu para melhorar a qualidade de vida dos pobres do meio rural" (*The Hindu*, 25-1-2008, apud NREGA Report 2008, p.15). A lei focaliza grandes problemas enfrentados pela Índia e está conseguindo combatê-los, ou seja, está tentando erradicar a miséria e a fome, promo-

20 Infelizmente não se pode fazer uma análise profunda sobre o IDH da Índia no período. O relatório é feito pela United Nations Development Programme a cada cinco anos, sendo que o próximo será divulgado em 2010, englobando o período em que o NREGA está em vigor.

21 A partir do relatório NREGA de 2008 nota-se uma discrepância entre os recursos gastos, o valor inferior da estimativa e o número mínimo de pessoas atendidas pela lei. Infelizmente, o teto da estimativa não é preciso, pois o relatório só disponibiliza o número de residências atendidas e não o número de indivíduos atendidos. Sendo assim, optou-se por calcular o número mínimo possível atendido e estabelecê-lo como o piso da estimativa. O mesmo é verdade para o ano fiscal 2007-2008.

ver a igualdade entre homens e mulheres, garantir a sustentabilidade ambiental e fundamentar uma governança democrática.

A inflação, o IPC indiano, durante o período 2003-2008 não se alterou significativamente, como podemos ver na Tabela 8.

Tabela 8 – IPC indiano

| Ano | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **IPC (%)** | 5,4 | 3,8 | 4,2 | 4,2 | 5,3 | 5,9 |

*Fonte: Economic Survey Report*, 2007-2008.

Isso parece indicar que Lerner, Minsky e Wray estavam pelo menos parcialmente certos. Um grande aumento de gastos públicos destinados às camadas mais baixas de renda da população não gera inflação, sobretudo se acompanhado por melhorias no lado da oferta agregada, como no caso do NREGA. Com isso, e com os benefícios apontados anteriormente, pode-se argumentar a favor do sucesso teórico da proposta de Abba Lerner, quando se analisa o NREGA.

## O Brasil e a escolha da renda mínima (RM)

Nesta seção serão apresentados os principais programas, no Brasil, que se assemelham ao programa Empregador de Última Instância. Estes são, no nosso entender, os de transferência de renda, por proporcionarem uma renda mínima ao trabalhador. Qual o motivo de tratarmos da questão da renda mínima quando analisamos o emprego? Segundo Harvey (2005, p.8),

> durante as duas últimas décadas, um movimento amplo de defesa tem-se unido em torno da proposta de que todos os membros da sociedade deveriam ter garantida uma renda mínima incondi-

> cional (RM), suficiente para prover uma modesta, mas dignificante existência. Baseando-se na perda da crença na habilidade das sociedades de mercado em prover emprego remunerado decente para todos os que precisam dele, os defensores da RM promovem a ideia da RM como uma forma mais direta e ambientalmente correta de erradicar a pobreza e uma forma mais equalizadora e liberalizadora de garantir a todos o direito de, individualmente, procurar emprego (Van Parijs, 1996; Standing, 2002a; Perez, 2003).

É por se propor a tratar de um mesmo objetivo, qual seja, o de prover emprego para a população que precisa dele, que tratar da RM em contraste com o EUI se torna relevante. No Brasil, o principal programa de renda mínima é o Bolsa Família, que integra a estratégia mais ampla do atual governo federal, consubstanciada no Fome Zero. Esse programa caracteriza-se por transferir renda de forma direta para famílias em situação de pobreza[22] e extrema pobreza.[23] Seu objetivo principal é a erradicação da extrema pobreza e a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, *site*).

Os benefícios pagos às famílias variam entre R$ 20,00 e R$ 182,00, dependendo da renda mensal por pessoa da família e do número de pessoas abaixo de dezoito anos. Existem três tipos de benefícios nesse programa: o básico, o variável e o variável vinculado ao adolescente (BVJ)[24] (tabelas 9 e 10).

---

22 Renda mensal por pessoa de R$ 69,01 a R$ 137,00.

23 Renda mensal por pessoa de até R$ 69,00.

24 Abreviação própria do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Imagina-se que signifique: Básico mais Variável vinculado ao Jovem (BVJ).

Tabela 9 – Cálculo do valor do benefício do Bolsa Família para famílias com renda mensal de até R$ 69,00 por pessoa

| Número de crianças até 15 anos | Número de jovens de 16 a 17 anos | Tipo de benefício | Valor do benefício |
|---|---|---|---|
| 0 | 0 | Básico | R$ 62,00 |
| 1 | 0 | Básico+ 1 variável | R$ 82,00 |
| 2 | 0 | Básico + 2 variáveis | R$ 102,00 |
| 3 | 0 | Básico + 3 variáveis | R$ 122,00 |
| 0 | 1 | Básico + 1 variável + 1 BVJ | R$ 92,00 |
| 1 | 1 | Básico + 1 variável + 1 BVJ | R$ 112,00 |
| 2 | 1 | Básico + 2 variáveis + 1 BVJ | R$ 132,00 |
| 3 | 1 | Básico + 3 variáveis + 1 BVJ | R$ 152,00 |
| 0 | 2 | Básico + 2 BVJ | R$ 122,00 |
| 1 | 2 | Básico + 1 variável + 2 BVJ | R$ 142,00 |
| 2 | 2 | Básico + 2 variáveis + 2 BVJ | R$ 162,00 |
| 3 | 2 | Básico + 3 variáveis + 2 BVJ | R$ 182,00 |

*Fonte*: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Vale destacar das tabelas 9 e 10 que o valor do maior resultado da soma entre benefício e renda atual da família em questão (R$ 257,00) está distante do salário mínimo vigente em 2009 no Brasil (R$ 465,00). Ainda que tal valor, R$ 257,00, seja a renda final mensal de uma família que deve ser constituída por um adulto e cinco pessoas com idade abaixo de dezoito anos.

Além da restrição de renda para poder participar do programa, outras condições são impostas, quais sejam: frequência escolar mínima de 85% para crianças entre seis e quinze anos, e de 75% para adolescentes entre dezesseis e dezessete anos; acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de sete anos, bem como do pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes, na faixa etária entre 14 e 44 anos;

e frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos para crianças e adolescentes de até quinze anos em risco ou retiradas do trabalho infantil (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome). As condições visam à inclusão social, através da obrigatoriedade das famílias em prover educação para seus filhos e também uma melhoria em termos de saúde, dado o acompanhamento médico requisitado.

Tabela 10 – Cálculo do valor do benefício do Bolsa Família para famílias com renda mensal entre R$ 69,01 e R$ 137,00 por pessoa

| Número de crianças até 15 anos | Número de jovens de 16 a 17 anos | Tipo de benefício | Valor do benefício |
|---|---|---|---|
| 0 | 0 | Não recebe benefício básico | – |
| 1 | 0 | 1 variável | R$ 20,00 |
| 2 | 0 | 2 variáveis | R$ 40,00 |
| 3 | 0 | 3 variáveis | R$ 60,00 |
| 0 | 1 | 1 BVJ | R$ 30,00 |
| 1 | 1 | 1 variável + 1 BVJ | R$ 50,00 |
| 2 | 1 | 2 variáveis + 1 BVJ | R$ 70,00 |
| 3 | 1 | 3 variáveis + 1 BVJ | R$ 90,00 |
| 0 | 2 | 2 BVJ | R$ 60,00 |
| 1 | 2 | 1 variável + 2 BVJ | R$ 80,00 |
| 2 | 2 | 2 variáveis + 2 BVJ | R$ 100,00 |
| 3 | 2 | 3 variáveis + 2 BVJ | R$ 120,00 |

*Fonte*: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

A cobertura do plano abrange, atualmente, 11 milhões de famílias. Podemos observar, nas tabelas seguintes, como algumas dessas estatísticas evoluíram, desde 2001. Na Tabela 11, podemos analisar a população economicamente ativa comparada com a taxa de desemprego e sua recente trajetória descendente.

Tabela 11 – Dados sobre a população e o desemprego

| Ano | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Pop. c/ 10 ou mais anos | 137.669.939 | 140.353.005 | 142.980.327 | 149.799.797 | 152.916.000 | 156.284.000 |
| PEA | 83.243.239 | 86.055.645 | 87.787.660 | 92.860.128 | 96.142.000 | 97.528.000 |
| Desemprego em relação à PEA (%) | 10,60% | 10,50% | 10,90% | 9,60% | 8,30% | 8,40% |
| Desemprego em relação à PEA | 8.823.783 | 9.035.842 | 9.568.854 | 8.914.572 | 7.979.786 | 8.192.352 |
| Pop. ocupada da PEA | 75.458.172 | 78.179.622 | 79.250.627 | 84.598.294 | 87.189.000 | 89.318.000 |
| Não PEA c/ 10 ou + anos | 54.426.700 | 54.285.460 | 55.174.797 | 58.997.169 | 56.763.000 | 58.755.000 |

*Fonte:* IBGE.

Entretanto, nesse mesmo período de crescimento mais acentuado do PIB, não se acentuou a proporção de investimento em relação ao PIB, como podemos ver na Tabela 12, que mostra uma evolução na formação bruta de capital fixo que explica, em certa medida, a melhoria do cenário econômico brasileiro, tanto no que se refere ao crescimento econômico quanto à geração de emprego.

Tabela 12 – Capital fixo – formação bruta (R$) e taxa de investimento – (% PIB) a preços correntes

| Ano | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|
| **FBKF**[1] | 0,967 | 0,922 | 1,00 | 1,04 | 1,14 |
| **Tx. de I** | 16,38 | 15,27 | 16,09 | 15,93 | 16,50 |

*Fonte:* IBGE/SCN 2000 Anual.

[1] Ano base: 1980.

Tabela 13 – Despesa total em benefícios assistenciais (LOAS e RMV – em R$ milhões)

| Ano | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|---|---|---|---|---|
| Valor | 389 | 661 | 848 | 1.037 | 1.824 |

*Fonte:* Governo central. Ministério da Fazenda/STN.

Obs: LOAS: Lei Orgânica da Assistência Social;
RMV: Renda Mensal Vitalícia.

Não pode deixar de ser assinalado que, mesmo nesse cenário de crescimento econômico moderado, pouco mais de um terço da população brasileira é pobre ou miserável, o que é mostrado na Tabela 14. O esforço para retirar em torno de cinco milhões de pessoas dessa condição deveu-se a um aumento mais consistente do PIB de 2003 a 2007 (Tabela 15), mas também ao impacto de programas como o Fome Zero.

Tabela 14 – Dados sobre pessoas pobres e indigentes no Brasil.

| Ano | Pessoas em domicílios indigentes | Pessoas em domicílios pobres |
|---|---|---|
| 2001 | 25.324.470 | 58.339.430 |
| 2002 | 23.350.720 | 57.484.360 |
| 2003 | 25.990.720 | 61.227.410 |
| 2004 | 23.240.200 | 59.430.600 |
| 2005 | 20.598.500 | 55.376.830 |
| 2006 | 15.947.702 | 45.910.395 |

*Fonte*: Ipea. Ipea-Data.

Podemos, então, notar o esforço governamental em amenizar a desigualdade social brasileira. Entre 2003 e 2007, as transferências assistenciais aumentaram em quase cinco vezes, fator que gerou um impacto tanto no PIB global quanto na renda dos menos favorecidos. Na Tabela 14, pode-se ver como o crescimento econômico, aliado a esse aumento de benefícios assistenciais, afetou a camada

economicamente mais pobre do Brasil. Apesar das divergências quanto a qual é a linha divisória entre a população miserável, pobre e acima de pobre, os dados da tabela mostram o impacto dos programas assistenciais recentes do governo federal.

Explicando as divergências quanto à linha divisória entre população miserável, pobre e acima de pobre: em 1995, na 28ª sessão da Comissão de Estatística das Nações Unidas, foi criado o Grupo de *Experts* em Pobreza e Estatísticas (Group Expert on Poverty Statistics), com a finalidade de estudar e melhorar as estatísticas sobre população, desenvolvimento e desenvolvimento social. Esse grupo elaborou um compêndio com as melhores práticas em medidas relacionadas à pobreza, o qual baliza os fatores determinantes para classificar a situação econômica de um indivíduo. Esse compêndio não determina como as divisões devem acontecer de forma global, mas sim os fatores a serem utilizados em cada caso, dando total liberdade para cada instituição estabelecer seus próprios critérios de análise. Segundo o Grupo (2006, p.53), os fatores a serem analisados para estabelecer uma linha da pobreza absoluta devem incluir o custo de comprar itens essenciais requeridos para satisfazer as necessidades básicas de um indivíduo, definindo ainda o tipo e as quantidades requeridas desses bens que alcancem o mínimo necessário. Essa cesta de bens pode, segundo o Grupo (2006, p.58), ser formada somente por produtos ligados à alimentação, visando somente a valores nutricionais, podendo considerar ou não, ainda, as preferências individuais.

Entretanto, não se exclui a possibilidade de se utilizar, na determinação da linha de pobreza, também bens não consumíveis, caso da linha de pobreza canadense, mexicana ou indonésia, que levam em conta aspectos educacionais, de moradia e sua ocupação, bem como serviços. Outras características complexas para se definir a linha da pobreza são: a diferença de preços dentro de um mesmo país, ou mesmo entre a população urbana e rural, ficando, mais uma vez, a cargo de cada instituição estabelecer critérios de análise para criar a linha da pobreza absoluta. Assim, podem-se utilizar as diretrizes das Nações Unidas para se criar linhas de po-

breza relativa, a despeito de estas serem mais utilizadas por países desenvolvidos.

A definição de linha de pobreza, portanto, é, ao menos parcialmente, subjetiva. Para o IBGE, as famílias são pobres quando possuem rendimentos *per capita* mensais de até meio salário mínimo (R$ 232,50 em 2009), enquanto, para a FGV, famílias com rendimentos abaixo de R$ 768,00 são pobres. Não se deve esquecer também da linha internacional de pobreza absoluta aceita pelo Banco Mundial para mensurar a pobreza mundial, estabelecida em US$ 1,00 diário, ou, em estudos mais recentes, US$ 1,08 diário (US$ 32,74 mensais), o que no Brasil daria, na atualidade, aproximadamente R$ 55,00 mensais (Grupo, 2006, p.66).

Tabela 15 – PIB, PIB *per capita* e deflator implícito (2001-2006)

| Ano | PIB | | | PIB *per capita* | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | R$ bilhões | | Variação real anual (%) | R$ | | Variação real anual (%) |
| | Preços correntes | Preços constantes | | Preços correntes | Preços constantes | |
| 2002 | 1.477 | 2.269 | 2,7 | 8.378 | 12.872 | 1,2 |
| 2003 | 1.700 | 2.295 | 1,1 | 9.498 | 12.842 | (0,3) |
| 2004 | 1.941 | 2.426 | 5,7 | 10.720 | 13.398 | 4,3 |
| 2005 | 2.147 | 2.503 | 3,2 | 11.708 | 13.650 | 1,9 |
| 2006 | 2.369 | 2.602 | 4,0 | 12.770 | 14.025 | 2,5 |
| 2007 | 2.597 | 2.750 | 5,7 | 13.843 | 14.656 | 4,5 |
| 2008 | 2.889 | 2.889 | 5,1 | 15.240 | 15.240 | 4,0 |

*Fonte:* IBGE.

Analisando, então, o público-alvo do programa Bolsa Família do governo federal brasileiro, carro-chefe do programa Fome Zero, podemos ter uma melhor noção de qual é essa linha no Brasil, do ponto de vista do governo atual. Na definição do público-alvo, afirma-se que "é um programa de transferência de renda destinado

às famílias em situação de pobreza, com renda familiar *per capita* de até R$ 137 mensais, que associa a transferência do benefício financeiro com o acesso aos direitos sociais básicos: saúde, alimentação, educação e assistência social" (*site* da Presidência da República). O público-alvo do governo difere dos dois critérios citados sobre a linha de pobreza no Brasil, bem como da visão do Banco Mundial. Para o IBGE, uma pessoa é miserável, no Brasil, quando possui rendimentos mensais *per capita* de R$ 116,25, metade dos rendimentos dos pobres, mas, ainda assim, diferente do critério adotado pelo governo federal para adotar seu programa de transferência de renda.

Para simplificar, vamos considerar mais detalhadamente os dados de 2006, pois se trata de um ano mais recente. Como dito, a PEA engloba os cidadãos de dez a catorze anos, apesar de o IBGE não explicar metodologicamente o motivo da incorporação dessa fatia da população nas estatísticas de desemprego, uma vez que o trabalho realizado por menores de catorze anos no Brasil é considerado trabalho infantil, proibido por lei. Além disso, apesar de o IBGE considerar essa faixa infantil da população como integrante da PEA, não incorpora em seus dados relativos ao desemprego as pessoas desalentadas e o subemprego, que, segundo estimativas do Dieese, elevaria a taxa de desemprego para aproximadamente 28%, em contraste com os 8,4% divulgados pelo IBGE. Para dimensionar o que o IBGE incorpora a suas estatísticas, temos que o número de habitantes entre dez e catorze anos, em 2006, foi de 17,7 milhões, sendo que somente 10% destes foram considerados empregados pelos critérios do IBGE.[25] Assim, da população ocupada da PEA, mostrada na Tabela 11, em 2006, 17 milhões de pessoas realizavam trabalho rural, e destes somente 1,6 milhão com carteira assinada (ver Tabela 17). Dos outros 72 milhões de trabalhadores não agrícolas, somente 30 milhões possuíam carteira de trabalho assinada, enquanto 20,7 milhões não a possuíam e os outros 22 milhões de

25 Dados retirados da PNAD-2006.

pessoas se dividiam entre os que trabalhavam para si, como autônomos, ou empregadores, como mostrado nas tabelas 16 e 17.

Tabela 16 – População ocupada com dez anos ou mais em detalhes (milhares)

| Ano | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|
| Pop. ocupada total | 78.179 | 79.250 | 84.596 | 87.089 | 89.318 |
| C/carteira | 24.492 | 25.349 | 27.364 | 28.793 | 30.185 |
| S/carteira | 18.966 | 18.586 | 20.235 | 20.360 | 20.749 |
| Militares e estatutários | 4.991 | 5.231 | 5.571 | 5.490 | 5.901 |
| Trabalha por conta própria | 17.401 | 17.709 | 18.574 | 18.831 | 18.924 |
| Empregadores | 3.317 | 3.232 | 3.479 | 3.683 | 3.977 |
| Não remunerados | 5.756 | 5.610 | 5.883 | 5.913 | 5.402 |
| Produzindo para si | 3.097 | 3.319 | 3.387 | 3.994 | 4.041 |
| Construindo para si | 147 | 116 | 99 | 122 | 136 |

*Fonte:* IBGE. PNAD 2002-2006

Podemos, então, analisar como o emprego tem evoluído na primeira década do século XXI no Brasil. Apesar do expressivo aumento absoluto da população total com carteira de trabalho assinada (6 milhões de carteiras, ou um crescimento total de 23,2%, de 2002 a 2006), a relação entre o total da população ocupada e os trabalhadores com carteira assinada passou de 31%, em 2002, para 33%, em 2006, enquanto a queda relativa da informalidade também se verificou pouco expressiva, de 24%, em 2002, para 23%, em 2006. Outra importante informação é quanto ao estado quase estacionário em que se encontra o meio rural brasileiro, pois, apesar do aumento de 11 milhões no total de pessoas ocupadas, os números do setor rural permaneceram praticamente inalterados, um aumento de 1,1 milhão (ou 6%) na PEA agrícola (de 16,14 milhões para 17,26 milhões), entre 2002 e 2006, aos quais podem ser somadas 944 mil pessoas adicionais (30,5%, ou seja, de 3,1 milhões para 4 milhões)

que trabalham na produção para o próprio consumo. Esses dados nos mostram um quadro geral com baixa participação formal (9,21%, em relação à PEA Agrícola Total, com uma evolução de 1,3 milhão, em 2002, para 1,6 milhão, em 2006), alto índice de não remunerados (20,61%, com uma evolução de 3,9 milhões, em 2002, para 3,5 milhões, em 2006) e de pessoas que trabalham para si próprias (25,31%, com uma evolução de 4,2 milhões, em 2002, para 4,3 milhões, em 2006).

Tabela 17 – Recorte da população ocupada com dez anos ou mais no setor rural (milhares)

| Ano | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|
| Pop. ocupada total | 78.179 | 79.250 | 84.596 | 87.089 | 89.318 |
| População agrícola | 16.141 | 16.409 | 17.733 | 17.813 | 17.264 |
| Empregados | 4.426 | 4.531 | 4.991 | 4.907 | 4.773 |
| C/carteira | 1.306 | 1.358 | 1.550 | 1.573 | 1.591 |
| S/carteira | 3.116 | 3.170 | 3.341 | 3.334 | 3.182 |
| Trabalha por conta própria | 4.206 | 4.237 | 4.642 | 4.455 | 4.370 |
| Empregadores | 430 | 477 | 550 | 543 | 521 |
| Não remunerados | 3.976 | 3.842 | 4.262 | 4.012 | 3.559 |
| Trabalhando na produção do próprio consumo | 3.097 | 3.319 | 3.387 | 3.994 | 4.041 |

*Fonte:* IBGE. PNAD 2002-2006.

Outra estatística importante a ser analisada é o número de horas que as pessoas ocupadas da PEA trabalham por semana (Tabela 18). Dos 89 milhões de pessoas ocupadas, cerca de 6 milhões (7,08%) trabalham menos de 14 horas semanais; 19,7 milhões (22,12%) entre 15 e 39 horas; 30,6 milhões (34,32%) entre 40 e 44 horas; 14,3 milhões (16,05%) entre 44 a 48 horas; restando ainda 18,1 milhões de pessoas (20,34%) trabalhando acima de 49 horas semanais.

Tabela 18 – Faixas de horas de trabalho semanal da população com dez ou mais anos de idade (milhares)

| Ano | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|
| Pop. ocupada total | 84.596 | 87.089 | 89.318 |
| Menos de 14 h | 5.357 | 6.096 | 6.329 |
| 15 a 39 h | 18.694 | 19.216 | 19.765 |
| 40 a 44 h | 28.413 | 29.754 | 30.662 |
| 44 a 48 h | 14.250 | 14.035 | 14.344 |
| 49 h ou + | 17.838 | 17.957 | 18.172 |

*Fonte:* IBGE. PNAD 2004-2006.

Portanto, enquanto, segundo o IBGE, o desemprego em relação à PEA é de 8,4%, o Brasil possui mais de 6 milhões de indivíduos trabalhando menos de 14 horas semanais, e 26 milhões, dos 89 milhões totais, trabalhando abaixo da carga horária "padrão" de 40 ou 44 horas semanais. Já sobre os rendimentos médios mensais, vale lembrar que, em estudo recente realizado pela Fundação Getúlio Vargas, uma família é considerada da classe média (Classe C) se seus rendimentos mensais forem entre R$ 1.064 e R$ 4.591. Podemos então notar que, na média, os rendimentos dos trabalhadores brasileiros ocupados encontram-se abaixo do limite inferior da Classe D, que devem ter rendas superiores a R$ 768, segundo estudo recente da FGV.

Tabela 19 – Coeficiente de Gini da distribuição de renda mensal da população com dez ou mais anos de idade

| Ano | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|
| Coeficiente de Gini | 0,573 | 0,566 | 0,559 | 0,552 | 0,548 |

*Fonte*: IBGE. PNAD 2006.

Aliada a essa análise de rendimentos médios, vale destacar outra importante variável, o coeficiente de Gini, que tem seu valor entre 0 e 1, e representa o nível de concentração de renda. Como se sabe, quanto mais próximo de 1, mais a renda é concentrada. Na Tabela 19, podemos notar que, de 2002 a 2006, o coeficiente de Gini diminuiu. Contudo, permaneceu um alto nível de concentração de renda, o que tem relação com a baixa média salarial brasileira[26] (Ulyssea & Foguel, 2006).

Outro dado importante sobre o mercado de trabalho brasileiro é sobre os setores empregadores. Na Tabela 20, podemos notar que o Brasil tem cerca de 40% dos trabalhadores atuando na área de serviços e somente 21% da população ocupada em produção industrial ou construção civil.

Tabela 20 – População ocupada com dez ou mais anos por setor (em % do total)

| | **2005** | **2006** |
|---|---|---|
| Total | 87.189 | 89.318 |
| Agrícola | 20,5 | 19,3 |
| Indústria | 14,9 | 14,8 |
| Construção | 6,5 | 6,5 |
| Comércio e reparação | 17,8 | 17,6 |
| Serviços | 40,1 | 41,5 |

*Fonte*: IBGE. PNAD 2006.

Em conjunto com a Tabela 12, acrescenta-se a Tabela 21, que contempla somente as pessoas com carteira de trabalho assinada, retirada do Anuário Estatístico Rais do MTE, ratificando o que foi escrito sobre a Tabela 20. Notamos que o setor de serviços representou, em 2006, 31,94% do total de pessoas com carteira de traba-

26 Para mais detalhes sobre as diferentes visões a respeito do impacto do salário mínimo no mercado de trabalho brasileiro, ver Ulyssea & Foguel (2006).

lho assinada, enquanto a participação na construção civil e indústria representou 22,71%.

Tabela 21 – Anuário Estatístico RAIS, nº de pessoas com carteira de trabalho assinada por setor da economia

| Setor / Ano | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|
| Gênero | Total | Total | Total | Total | Total |
| Total | 28.683.913 | 29.544.927 | 31.407.576 | 33.238.617 | 35.155.249 |
| Extrativa mineral | 122.801 | 122.806 | 140.519 | 147.560 | 183.188 |
| Indústria de transformação | 5.209.774 | 5.356.159 | 5.926.857 | 6.133.461 | 6.594.783 |
| Serviços industriais de utilidade pública | 310.366 | 319.068 | 327.708 | 341.991 | 344.565 |
| Construção civil | 1.106.350 | 1.048.251 | 1.118.570 | 1.245.395 | 1.393.446 |
| Comércio | 4.826.533 | 5.119.479 | 5.587.263 | 6.005.189 | 6.330.341 |
| Serviços | 9.182.552 | 9.378.566 | 9.901.216 | 10.510.762 | 11.229.881 |
| Administração pública | 6.787.302 | 6.991.973 | 7.099.804 | 7.543.939 | 7.721.815 |
| Agropecuária | 1.138.235 | 1.207.672 | 1.305.639 | 1.310.320 | 1.357.230 |

*Fonte:* MTE. Anuário RAIS.

Sobre o desemprego de 8,4% em relação à PEA, segundo o IBGE, ainda podemos aprofundar esse dado analisando (na Tabela 22) se alguma faixa etária da população se encontra em maior carência do que outras quanto à inserção trabalhista.

Segundo o IBGE, a faixa entre 10 e 17 anos comporta 2,7% da PEA; entre 18 e 24 anos representa 18,1%; entre 25 a 49 anos, 61,7%; e a população acima dos 50 anos representa 17,5% da PEA. Podemos observar, nessas tabelas e com os dados citados, que o Brasil apresenta um déficit de estímulo à inserção no mercado de trabalho para a população entre 18 e 24 anos de idade. Portanto,

apesar da alta taxa de desocupação da faixa entre 10 a 17 anos, os estímulos deveriam ser diferentes para essas duas taxas, em parte para o combate ao trabalho infantil na faixa entre 10 e 14 anos, em parte para programas como "aprendizes" para a faixa entre 14 e 17 anos. Com os dados mostrados na Tabela 22, notamos que, no Brasil, ainda existe uma inserção de trabalho distinta entre homens e mulheres, sendo muito perceptível a diferença nas faixas etárias mais importantes, entre os 10 e 24 anos.

Tabela 22 – Taxa de desocupação da PEA por sexo e idade (em %)

| Ano | 2005 | 2006 | Mulheres | 2005 | 2006 | Homens | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Total / Idade | **9,3** | **8,4** | | **12,2** | **11** | | **7,1** | **6,4** |
| 10 a 17 | 20,8 | 18,5 | 10 a 17 | 26,6 | 24,6 | 10 a 17 | 17,2 | 14,6 |
| 18 a 24 | 17,8 | 16,7 | 18 a 24 | 23,2 | 21,6 | 18 a 24 | 13,7 | 12,9 |
| 25 a 49 | 6,9 | 6,4 | 24 a 49 | 9,4 | 8,8 | 25 a 49 | 4,7 | 4,4 |
| 50 ou + | 3,4 | 3,0 | 50 ou + | 3,8 | 3,0 | 50 ou + | 3,2 | 3,0 |

*Fonte:* IBGE. PNAD 2006.

Assim, os dados aqui apresentados permitem uma visão ampla do mercado de trabalho brasileiro, bem como uma análise de certos aspectos econômicos e sociais nacionais. Fica evidenciado que o Brasil tem evoluído, desde 2001, em praticamente todas as estatísticas apresentadas, ainda que lentamente. O país tem um mercado de trabalho com poucas carteiras de trabalho assinadas, como mostrado nas tabelas 16, 17 e 21; com baixo índice de emprego em setores-chave da economia (tabelas 20 e 21); baixa remuneração e alta concentração de renda, evidenciados na Tabela 19; e com déficit de inserção trabalhista em certas faixas etárias e de gênero (Tabela 22); bem como um alto número de pessoas abaixo da linha da pobreza, dificultando a inserção no mercado de trabalho, conforme mostrado na Tabela 14.

O ponto de partida aqui, quando se analisa o mercado de trabalho, então, é o mesmo de Pochmann e Moretto (2004), ou seja, entende-se que é necessário existirem ações institucionais e operacionais com a finalidade de dinamizar o mercado de trabalho e torná-lo compatível com as demais políticas do governo.

Pochmann & Moretto (2004, p.13) identificam, quando analisam dados do Sade-Dieese, que certos grupos da população têm mais dificuldades de inserção trabalhista que outros e defendem que esses grupos "necessitam que as políticas de mercado de trabalho tenham um diferencial. Em outros termos, mesmo sendo necessária uma política de cunho universalista para atender os trabalhadores em busca de trabalho, é preciso ter uma atenção maior com determinados grupos que apresentam maiores dificuldades de inserção".

Para esse problema encontrado por Moretto & Pochmann, o programa apresentado neste texto, de Empregador de Última Instância, seria uma solução global. Afinal, a sua abrangência é ampla e, simplesmente, transformaria todos os desempregados em funcionários de um plano governamental sem nenhum tipo de discriminação, recebendo uma mesma remuneração que, no caso, passaria a ser o novo piso salarial nacional. Minsky (1968) foi mais além ao afirmar que um programa somente de renda mínima, sem uma contrapartida de trabalho e/ou estudos e treinamento, criaria uma classe dependente, não conducente a uma coesão social e ainda

> arguia que tais políticas causariam três impactos: um efeito de incentivo negativo na oferta de trabalho (particularmente nas mulheres casadas), que levaria a aumentar o custo do trabalho e, assim, preços; um impacto inflacionário através do efeito riqueza (taxação negativa sobre a renda [ou garantia de renda mínima] agindo como uma política de apólice de seguro grátis, aumentando a riqueza e, assim, o consumo); e um impacto inflacionário através da redução da incerteza (diminuindo a preferência pela liquidez e aumentando a demanda agregada). Ele arguia que esses impactos inflacionários iriam incapacitar a renda mí-

> nima de melhorar a situação do pobre, já que o excesso de demanda agregada é demasiadamente inflado. Qualquer tentativa de restabelecer o poder de compra para a renda mínima iria simplesmente abastecer ainda mais a inflação. (Wray, 2007a, p.8).

Dessa forma, após analisar os dados apresentados e tendo em mente os pressupostos teóricos discutidos nos capítulos anteriores, as palavras de Minsky (1968, 1973, 1975) parecem fazer sentido, ao afirmar que os programas contra a pobreza devem visar à criação de trabalhos e não apenas à transferência direta de renda.

# Considerações finais

*The outstanding faults of the economic society in which we live are its failure to provide for full employment and its arbitrary and inequitable distribution of wealth and income.*

Keynes, 1936

Neste livro, pôde-se apreciar o funcionamento, tanto prático quanto teórico, de economias que utilizam a abordagem das finanças funcionais de forma plena. Abordagem fundamentada de forma diversa da propugnada pelo *mainstream economics*, já a partir de seu cerne, qual seja, a forma pela qual a moeda imbui-se de valor e passa a ser aceita como meio de pagamento, ou seja, no arcabouço teórico apresentado, a moeda não surge nem tem o seu valor atribuído para facilitar a troca, mas sim com a finalidade de pagar tributos. Ela tem seu valor estabelecido pelo tempo de trabalho necessário para arcar com o pagamento desses tributos.

Essa abordagem da gênese da moeda traz implicações importantes para como se entende a economia. Se o governo tem a capaci-

dade de influir diretamente no valor da moeda, por meio dos tributos que cobra da sociedade – mantendo relativamente escassa a quantidade de moeda disponível –, ele necessitará do dinheiro da população para manter essa escassez relativa, ao mesmo tempo que a sociedade necessitará da moeda estabelecida pelo governo para arcar com suas obrigações. Tendo isto em mente, muda-se a função das políticas monetárias e fiscais. A primeira teria a função de fixar as taxas de juros, ao passo que a segunda passaria a ter a finalidade precípua de aumentar ou diminuir a estabilidade do valor da moeda, mantendo a moeda (e/ou de outros passivos emitidos pelo governo) relativamente escassa.

A crença sobre o surgimento da moeda como facilitadora de trocas levou à criação de falsos paradigmas acerca da importância da moeda nos dias de hoje. Para o *mainstream economics*, a moeda é um véu que permeia apenas ou sobretudo o lado monetário e não a parte real da economia. Já os adeptos da teoria cartalista apontam para sua importância sobre o lado real da economia, com os seus impactos imediatos sobre a relação entre Estado e nação. Essa mudança leva a propostas de políticas macroeconômicas (tanto fiscais quanto monetárias) bastante diversas das usuais.

Assim, defende-se neste livro a necessidade de o governo ser o mantenedor do bom andamento da economia, mas de um modo algo diverso do usual. Tentou-se demonstrar aqui uma nova forma de fazer política econômica, na qual as variáveis de "controle" mudam. Não é mais necessário, nesse cenário, "mirar" em um orçamento equilibrado, devendo-se, isto sim, ter como meta o nível adequado de emprego; o desemprego deixa de ser o regulador da inflação, que passa a ser o gasto governamental; a tributação não delimita o poder de gasto, mas sim o tamanho da dívida pública e a capacidade de mantê-la dentro de certos parâmetros.

Foi com esse pressuposto de Lerner que quase todas as propostas e programas vistos subsequentemente foram concebidos. Autores como Minsky e Wray propuseram que o governo passe a ser um empregador de última instância, criando, assim, um bolsão de trabalhadores que flutuaria de acordo com o aquecimento econômico

do setor privado. Flutuação esta que determinaria, entre outros componentes, a evolução do orçamento governamental e sua estabilidade no longo prazo.

A flutuação ocorreria devido ao crescimento do setor privado e à sua necessidade de empregar. Esse setor, então, teria que recorrer ao bolsão de trabalhadores do governo, já que não existiriam pessoas desempregadas. Ao mesmo tempo, como nos mostra Wray, as pessoas do programa estariam mais bem preparadas do que se estivessem ociosas no mercado, pois, além de terem trabalhado em atividades produtivas para o país, como em infraestrutura, conservação, limpeza, também poderiam ser contratadas para realizar cursos educacionais, de qualificação e aperfeiçoamento, etc.

A proposta do Programa Empregador de Última Instância é uma alternativa de política macroeconômica que proporcionaria à economia também um melhor aparato para o controle do nível de preços, trocando os milhões de agentes desempregados por um bolsão de trabalhadores. Com a existência desse bolsão haveria uma gama de opções mais favoráveis para amenizar os ciclos econômicos do que as oferecidas pela economia ortodoxa. Ao se prover para a sociedade um mercado de trabalho mais flexível e com um salário mínimo real fixado, reduzir-se-ia o poder de barganha salarial, fixando relativamente um dos preços básicos da economia, o que foi salientado por Lerner como fundamental para o bom sucesso de uma política de pleno emprego.

Ademais, Minsky acrescentou a preocupação social por trás desse objetivo, que é acabar com a pobreza, melhorando também a equidade social. Minsky propõe, então, que a pobreza seja eliminada por meio do pleno emprego, pois isso "empregaria os desempregados e moveria os empregados por meio período para empregados em tempo integral e melhoraria as condições de trabalho de tal forma que os salários mais baixos cresceriam a uma taxa mais rápida que os salários mais altos"(Minsky, 1968, p.329; ver também Minsky, 1973, 1975). E, para se alcançar o pleno emprego, seria importante reduzir o hiato entre o consumo e o produto potencial de pleno emprego.

Foi com essa base teórica de Lerner, Minsky e Wray que os programas do capítulo 3 foram apresentados. Pôde-se analisar empiricamente a aplicação de tais princípios macroeconômicos ou simplesmente de emprego em países com realidades bastantes díspares. Assim, enquanto a proposta de Fadhel Kaboub é importante por mostrar que é possível um programa como o EUI ser aplicado em um país pequeno e em desenvolvimento, o programa argentino Jefes de Hogar mostra sua relevância quando um país está enfrentando uma grave crise econômica. Já o programa indiano demonstra que um grande país, com crescimento econômico forte e sustentado, pode se beneficiar com o incentivo governamental bem direcionado nos moldes das finanças funcionais. Por fim, a exposição do caso brasileiro com o Programa Federal de Renda Mínima, como "alternativa" ao Programa Empregador de Última Instância, acabou por evidenciar algumas deficiências de propostas mais débeis do que as de Lerner, Minsky e Wray.

Assim, mais uma vez, defende-se intelectualmente neste livro que o que Lerner propôs é factível. Ademais, como visto, mesmo Keynes reconheceu a relevância do estudo de Lerner, em uma carta para James Meade, em abril de 1943.

# Referências bibliográficas

BASU, Arnab, CHAU, Nancy, KANBUR, Ravi. *The National Rural Employment Guarantee Act of India, 2005*. Oxford Companion to Economics in India. 200?.

BERNANKE, Ben S., LAUBACH, Thomas, MISHKIN, Frederic S., POSEN, Adam S. *Inflation targeting*: lessons from the international experience. Princeton: Princeton University Press, 1999.

BNDES. Por dentro do FAT. *Revista do BNDES (Rio de Janeiro)*, v.13, n.26, p.3-14, dez. 2006.

CARDOSO Jr., José C. Pobreza como privação de capacidades ou pobreza como destituição de direitos: alcances e impasses no pensamento de Amartya Sen. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, n.19, p.73-93, dez. 2006.

_____, AMORIM, Bruno. *Políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil*: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo. Texto para discussão: IPEA n.1237, Brasília, nov. 2006.

CARVALHO, Fernando C. et al. *Economia monetária e financeira*: teoria e prática. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CHICK, Victoria, DOW, Sheila. Monetary policy with endogenous money and liquidity preference: a nondualistic treatment. *Journal of Post Keynesian Economics*, v.24, n.4, p.587-607, 2002.

COLANDER, David. Was Keynes a keynesian or a lernerian? *Journal of Economic Literature*, v.22, n.4, p.1572-5, dez. 1984.

DAVIDSON, Paul. *Money and the real world*. 2.ed. Nova York: John Wiley & Sons, 1978 [1972].

_____. *Post-Keynesian macroeconomic theory*. Aldershot: Edward Elgar, 1994.

DODD, Ryan A. *Financial stability, social justice, and public employment in the work of Hyman P. Minsky*. Working Paper 54, jun. 2007.

DOS SANTOS, Gustavo A. G. *Uma releitura da teoria das finanças funcionais*. Rio de Janeiro, 2005. 392 f. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro.

DOW, Sheila. *Macroeconomic thought*: a methodological approach. Nova York: Basil Blackwell, 1985.

EISNER, Robert. The Nairu and fiscal and monetary policy for now and our future: some comments. In: NELL, E., SMITH, M., FORSTATER, M. *Reinventing functional finance*.Cheltenham: Edward Elgar, 2003. p.91-116.

GROUP, EXPERT ON POVERTY STATISTICS. *Compendium of best practices in poverty measurement*. Rio de Janeiro. set. 2006.

GOVERNO DA ÍNDIA. Disponível em: <http://india.gov.in/outerwin.php?id=http://nrega.nic.in/>. Acesso em: 22-1-2009.

_____. The National Rural Employment Guarantee Act, 2005. *The Gazette of India*, 7-9-2005.

HARVEY, Philip. *Securing the right to employment*: social welfare policy and the unemployed in the United States. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1989.

_____. The right to work and basic income guarantees: competing or complementary goals? *Rutgers Journal of Law & Urban Policy*, v.2, n.1, outono de 2005.

_____. Funding a job guarantee. *Int. J. Environment, Workplace and Employment*, v.2, n.1, p.114-32, 2006.

INNES, A. M. What is money? *The Banking Law Journal*. p.377-408, mai. 1913.

KABOUB, Fadhel. *Employment guarantee programs*: a survey of theories and policy experiences. Working Paper 498. The Levy Economics Institute of Bard College, mai. 2007a.

KABOUB, Fadhel. *ELR-led economic development*: a plan for Tunisia. Working Paper 499. The Levy Economics Institute of Bard College, mai. 2007b.

KALECKI, Michal. *Teoria da dinâmica econômica*: ensaio sobre as mudanças cíclicas e a longo prazo da economia capitalista. São Paulo: Abril Cultural, 1978 [1954]. (Os pensadores)

KEYNES, John M. *The general theory of employment, interest and money*. Reimpresso em: MOGGRIDGE, Donald (Org.). *Collected writings of John Maynard Keynes*. 30v., Londres: Macmillan, v.7: The general theory of employment, interest and money, 1973 [1936].

KREGEL, Jan A. Budget deficits, stabilization policy and liquidity preference: Keynes's post-war policy proposals. In: VICARELLI, Fausto (Ed.). *Keynes's relevance today*. Londres: Macmillan, 1985.

KNAPP, Georg F. *The state theory of money*. Londres: Macmillan, 1924.

KOSTZER, Daniel. *Argentina*: a case study on the plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, or the employment road to economic recovery. Working Paper 534, mai. 2008.

LERNER, Abba. The economic steering wheel. *The University Review*, University of Kansas City, jun. 1941.

_____. Functional finance and the federal debt. *Social Research*, v.10, p.38-51, 1943.

_____. *The economics of control*: principles of welfare economics. Nova York: The Macmillan Company, 1944.

_____. Money as a creature of the state. *The American Economic Review*, v.37, n.2, p.312-7, mai. 1947.

_____. *Economics of employment*. Tóquio: McGraw Hill Kogakusha, 1951.

LESBAUPIN, Ivo. *A questão do trabalho nos tempos atuais,* dez. 2004. (Esse texto é um desenvolvimento do item "O desemprego" de LESBAUPIN e MINEIRO. *O desmonte da nação em dados*. Petrópolis, Vozes, 2002. p.77-83.)

MEHROTRA, Santosh. *National Rural Employment Guarantee Act 2005 (NREGA).* Rural Development Division – Planning Commission – Government of India, mai. 2008.

MINSKY, Hyman. P. Effects of shifts of aggregate demand upon income distribution. *American Journal of Agricultural Economics*, v.50, n.2, p.328-39, 1968.

_____. The strategy of economic policy and income distribution. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 409, p.92-101, set. 1973.

_____. *The poverty of economic policy.* Relatório não publicado, apresentado no Graduate Institute of Cooperative Leadership, jul. 1975.

_____. *Stabilizing an unstable economy*. New Haven: Yale University Press, 1986.

MITCHELL, W. F. The buffer stock employment model and the Nairu: the path to full employment. *Journal of Economic Issues*, v.32, n.2, p.547-55, jun. 1998.

MOSLER, W. Full employment and price stability. *Journal of Post-Keynesian Economics,* v.20, n.2, p.167-82, 1998 Disponível em: <http://www.moslereconomics.com/mandatory-readings/full-employment-and-price-stability/>. Acesso em: 28-1-2009.

MTE. *Relatório de gestão – FAT Amparo ao Trabalhador exercício 2006,* mai. 2007.

NREGA Report. Disponível em: <http://india.gov.in/outerwin.php?id=http://nrega.nic.in/>. Acesso em: 22-1-2009.

OREIRO, José L., PEREIMA NETO, João B. *Política fiscal, crescimento e distribuição de renda e regimes de endividamento público*: uma abordagem pós-keynesiana, jan. 2006.

PAPADIMITRIOU, Dimitri B. *(Full) employment policy*: theory and practice. The Jerome Levy Economics Institute. Working Paper 258, 1998.

PETTIFOR, Ann. Bring back Keynes. *The Guardian*. Disponível em: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2008/sep/30/wallstreet.marketturmoil?commentpage=1>. Acesso em: 10-10-2008.

PIGEON, Marc-Andre, WRAY, Randall L. *Did Clinton rising tide raise all boats?* Public Policy Brief, Annandale-on-Hudson. Nova York: Jerome Levy Economics Institute, 1998.

POCHMANN, Marcio, MORETTO, Amilton. *A retomada do emprego numa economia em marcha lenta*: implicações para as políticas

públicas de mercado de trabalho. Trabalho apresentado no XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, realizado em Caxambu (MG), 20-24 de setembro de 2004.

SAWYER, M. Employer of last resort: could it deliver full employment and price stability? *Journal of Economic Issues*, v.37, n.4, p.881-907, dez. 2003.

SEMENOVA, Alla. *The origin of money*: enhancing the chartalist perspective, dez. 2007.

SOARES, Claudia Lucia B. *Moeda social*: uma análise interdisciplinar de suas potencialidades no Brasil Contemporâneo. Florianópolis, 2006. 252 f. Tese (doutorado interdisciplinar) – Universidade Federal de Santa Catarina.

SUPLICY, Eduardo M. *Renda de cidadania*: a saída é pela porta. São Paulo: Cortez, 2004.

STIGLITZ, Joseph. *Os exuberantes anos 90*: uma nova interpretação da década mais próspera da história. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

ULYSSEA, Gabriel, FOGUEL, Miguel N. *Efeitos do salário mínimo sobre o mercado de trabalho brasileiro*. Texto para discussão IPEA 1168, Rio de Janeiro, fev. 2006.

TCHERNEVA, Pavlina R., WRAY, Randall L. 2006 update to common goals – different solutions: can basic income and job guarantees deliver their own promises. *Rutgers Journal of Law & Urban Policy*, v.2, n.1, outono 2005a.

_____. *Gender and the job guarantee*: the impact of Argentina's Jefes program on the female heads of poor households. Working Paper 50, dez. 2005b.

_____. *Public employment and women*: the impact of Argentina's Jefes program on female heads of poor households. Working Paper 519, nov. 2007.

WRAY, Randall L. *Government as Employer of Last Resort*: full employment without inflation. Working Paper 213, 1997.

_____. *The Employer of Last Resort Approach to full employment*. Working Paper 9, jul, 2000a.

_____. *The neo-chartalist approach to money*. Working Paper 10, jul. 2000b.

_____. *Money and inflation*. Working Paper 12, set. 2000c.

WRAY, Randall L. What happened to goldilocks? A Minskian framework. *Journal of Economic Issues*, v.36, n.2, p.383-91, jun. 2002.

_____. *Trabalho e moeda hoje:* a chave para o pleno emprego e a estabilidade dos preços. Tradução José Carlos de Assis. Rio de Janeiro: UFRJ/Contraponto, 2003 [1998].

_____. *International aspects of current monetary policy*. Working Paper 31, mar. 2004.

_____. *Teaching the fallacy of composition*: the federal budget deficit. Policy Notes 2006/01, mar. 2006a.

_____. *Understanding policy in a floating rate regime.* Working Paper 51, jan. 2006b.

_____. *Minsky's approach to employment policy and poverty*: Employer of Last Resort and the war on poverty. Working Paper 515, set. 2007a.

_____. *The Employer of Last Resort Programme*: could it work for developing countries? C. W. M. Nastepaad. In: International Labour Office/Economic and Labour Market Papers, 200'7b.

_____, MITCHELL, William. *Full employment trough job guarantee*: a response to critics. Working Paper 39, jan. 2005.

SOBRE O LIVRO

*Formato*: 14 x 21 cm
*Mancha*: 23, 7 x 42,10 paicas
*Tipologia*: Horley Old Style 10,5/14
2010

EQUIPE DE REALIZAÇÃO

*Coordenação Geral*
Tulio Kawata

4a. prova